



جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

أثر الرقابة الدستورية على سيادة البرلمان في الجزائر

أطروحة لنيل درجة الدكتوراه الطور الثالث في القانون

تخصص: مؤسسات دستورية وإدارية

تحت إشراف الدكتور

-حاحة عبد العالي

إعداد الطالب

- بن زيان أحمد

لجنة المناقشة:

| الاسم واللقب | الرتبة | الصفة | المؤسسة |
|------------------------|----------------------|--------------|---------------------------|
| أ.د بن مشري عبد الحليم | أستاذ التعليم العالي | رئيسا | جامعة محمد خيضر بسكرة |
| د.حاحة عبد العالي | أستاذ محاضر قسم -أ- | مشرفا ومقررا | جامعة محمد خيضر بسكرة |
| د. يعيش تمام شوقي | أستاذ محاضر قسم -أ- | ممتحنا | جامعة محمد خيضر بسكرة |
| د.دحية عبد اللطيف | أستاذ محاضر قسم -أ- | ممتحنا | جامعة محمد بوضياف المسيلة |
| د. جروني فايزة | أستاذ محاضر قسم -أ- | ممتحنا | جامعة حمّة لخضر الوادي |

تاريخ المناقشة: 06 فيفري 2020

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(شَهِدَ اللَّهُ أَنَّهُ لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ وَالْمَلَائِكَةُ وَأُولُو
الْعِلْمِ قَائِمًا بِالْقِسْطِ)

من الآية 18 من سورة آل عمران

(إِنَّ الْمَلَائِكَةَ لَتَضَعُ أجنحتها لَطالِبِ الْعِلْمِ رِضًا بما
يَطْلُبُ، وَلَمِداد جرت به أقلامُ العلماء خيراً من دماء
الشهداء في سبيل الله)

حديث شريف
رواه الإمام أحمد، وابن ماجه.
(لولا الكريم جاد منا بفضله

لما فاه منا ذو العلوم بقوله)

عبد القادر بن محمد.

شكر و عرفان

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله، لا يسعني وقد وفقني الله في انجاز هذه الأطروحة إلا أن أتقدم بشكري الجزيل إلى كل من قدم لي يد المساعدة من قريب أو من بعيد لإنجاز هذا البحث.

كما أتقدم بأسمى معاني الشكر والتقدير إلى من أشرف على أطروحة تخرجي الأستاذ المحترم الذي أعترف له بالكثير بحيث لم يبخل علي بأية معلومة سواء خلال العام النظري أو خلال إعداد هذه الأطروحة "الدكتور حاحة عبد العالي"

كما لا يفوتني أن أتقدم بشكري الجزيل للجنة المناقشة الذين تفضلوا بمناقشة هذه الأطروحة وتحملوا عناء التصحيح والتصويب، وشكر خاص إلى كافة أساتذة و إدارات عمال كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد خيضر بسكرة.

وفي الأخير أشكر جميع من سهل لنا الحصول على المراجع ، وخاصة عمال مكتبة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد خيضر بسكرة وجامعة طاهري محمد بشار.

إهداء

إلى مدينة العلم التي أنارت الوجود سيد البشر نبينا محمد صلى الله عليه وسلم.

إلى من أدين لهما بوجودي بعد إذن الله عز وجل، والديّ الكريمين -أمي رحمها الله، وأبي الذي ساندني بالدعاء-
إلى زوجتي التي ساندتني طوال مشوار دراستي، وحملت عني المسؤولية خلال فترة غيابي.

إلى أبنائي، محمد الشيخ، سارة، محمد المهدي ومحمد الهادي.
إلى كل من سخت علينا نفسه عونا ولو بالدعاء...
إلى كل عائلتي...

إلى كل أساتذتي الأفاضل الذين أمدونا بالعلم خلال مشوارنا الدراسي.

إلى زملائي وإخواني دفعة دكتوراه تخصص مؤسسات دستورية وإدارية.

إلى جميع موظفي كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة.

إلى كل من عرف معنى التعب والسهر في طريق البحث عن الحقيقة...

إليهم نهدي هذا العمل.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

- ج.ر.ج.ج : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- ر.ق.ع.م.د: رأي المجلس الدستوري بشأن قانون عضوي.
- ر.ت.د.م.د: رأي المجلس الدستوري بشأن تعديل دستوري.
- ق.ق.م.د: قرار المجلس الدستوري بشأن قانون عادي
- ق.ن.د: قرار المجلس الدستوري بشأن النظام الداخلي
- ر.ن.د.م.د: رأي المجلس الدستوري بشأن النظام الداخلي

ثانياً: باللغة الأجنبية

- RDP : Revue de droit public
- JORF : Journal officiel de la république de France
- DC : Décision
- OPU : Office de Publication Universitaire
- LGDJ : Librairie Générale de Droit de Jurisprudence
- PUF : Presse Universitaire Française
- ED : Edition
- PUAM : Presse Universitaire d 'Aix Marseille
- Ve : Cinquième
- V :Quatrième
- Vol : Volume
- RDP : Revue de Droit Public

مقدمة

مقدمة

يثير مصطلح السيادة إشكاليات فكرية متعددة ومتباينة، انطلقت من القانون الدولي وامتدت إلى ميادين أخرى؛ كالقانون الدستوري والقانون الإداري...

الأمر الذي جعله محل اهتمام جل الباحثين على اختلاف توجهاتهم الفكرية لتقصي مدلوله من خلال عدة نظريات.

إلا أن توظيف المصطلح يختلف من عصر لآخر ومن مكان لآخر، على اعتبار أنه ساد صراع بين الحكام والمحكومين لتحديد صاحب السيادة داخل الدولة الواحدة.

فبعدما استأثر الحكام بالسيادة لعقد من الزمن وفق معتقدات ميتافيزيقية، جاءت الثورات لدرء استبداد الحكام، وتحويل مسار السيادة من الحاكم إلى الأمة ثم إلى الشعب صاحب السيادة الوحيد والأصيل.

وفي ظل صعوبة ممارسة الشعب جميع السلطات بنفسه، تولدت الحاجة إلى إنابة من يتولى عنه ممارسة تلك السيادة أو ما يعرف بالديمقراطية غير المباشرة، فظهرت فكرة البرلمان لأول مرة في إسبانيا فتم بلورتها في بريطانيا⁽¹⁾ وانتشرت منها إلى باقي دول العالم.

فالبرلمان أصبح يمارس السيادة نيابة عن الشعب ويعبر عن إرادته، فكانت سيادة مطلقة تعلوا جميع السلطات الأخرى وتهيمن عليها في ظل النظام البرلماني.

إلى غاية ما بعد الحرب العالمية الثانية التي تعتبر نقطة تحول عالمي لمبدأ سيادة البرلمان في ظل تقاعس هذا الأخير عن إيجاد الحلول السريعة لمجابهة التهديدات المحيطة بالدولة وسيادتها من الخطر الخارجي، الأمر الذي استدعى إعادة النظر في تلك السيادة المطلقة وظهور فكرة إيديولوجية مستحدثة ومغلقة بمبادئ الديمقراطية؛ دولة القانون وحماية الحقوق والحريات العامة من تعسف البرلمانات الغارقة في الصراعات الحزبية الضيقة.

(1) تم تأسيس أول برلمان في مملكة ليون بإسبانيا في عام 1188م، إلا أن استخدام مصطلح برلمان كان في بريطانيا عام

1236، راجع بهذا الخصوص موقع ويكيبيديا على الرابط التالي:

<https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A8%D8%B1%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%86#%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B5%D9%84>, consulté le 10/02/2019 à 09 :02.



فجاء الدستور الفرنسي ليجسد تلك الفكرة الايديولوجية، عن طريق حصر المجال التشريعي للبرلمان وإطلاق مجال تشريع السلطة التنفيذية، بمعنى عودة الفاعل الكلاسيكي للعب دوراً مهماً في النظام السياسي الفرنسي، واستحداث هيئة الرقابة على دستورية القوانين لحماية مبدأ سمو الدستور ظاهراً، وحماية المكتسبات الدستورية للسلطة التنفيذية باطناً فأصبح البرلمان لا يعبر عن الإرادة العامة إلا في ظل احترام الدستور.

وهو ما يعتبر انحساراً لمبدأ سيادة البرلمان الذي ساد لعقد من الزمن في ظل الدولة القانونية، وبداية لمرحلة جديدة لا سيد فيها على باقي الأجهزة في ظل دولة القانون، أين الدستور يسمو على باقي المعايير، وهو المحدد لاختصاص كل جهاز.

فالفكرة الايديولوجية الجديدة لمعنى مصطلح السيادة المقنعة ظاهرياً برونق المبادئ الديمقراطية كانت تخفي ورائها ميلاد نظام دستوري جديد في فرنسا خلفاً للنظام البرلماني يؤسس لهيمنة السلطة التنفيذية ويجعلها شريكاً للبرلمان في أهم وظيفة له، وهي إنتاج القاعدة القانونية.

فلقت تلك الفكرة رواجاً لدى الدول المستقلة حديثاً، فمن جهة كانت الشعوب تواقّة للحرية والمشاركة في مباشرة الحكم عن طريق المجالس المنتخبة، ومن جهة أخرى وُجدت أحزاب سياسية قوية قادت الثورات وأطرتّها، فكانت تريد أن تستأثر بالسلطة لنفسها.

فالجرائر حديثة العهد بالاستقلال، تريد تكوين مؤسسات على شاكلة الدول الديمقراطية بعد معاناة الاستعمار وسلب السيادة، ووجدت نفسها تتبنى مبدأ ممارسة البرلمان للسيادة نيابة عن الشعب الذي ساهم في الثورة بكل أطيافه تحت لواء حزب جبهة التحرير الوطني وبالمقابل تبنت مبدأ الحزب الواحد الطلائعي، الذي هيمن على مفاصل الدولة ومؤسساتها فرئيسه هو رئيس الدولة ورئيس الحكومة، أعضاء البرلمان مناضليه، السلطة القضائية تحمي مبادئه، وهو ما جعل مبدأ وحدة السلطة يخيم بضلاله على نظام الحكم لغاية دستور سنة 1989، أين حدث تغيير جذري في الساحة السياسية المحلية، بحيث تم التراجع عن التوجه الاشتراكي وتبني التعددية السياسية، وهو ما جعل إمكانية ظهور فاعل جديد يمتلك الأغلبية البرلمانية ومستقل عن الحكومة، يُلوح في الأفق، فكانت الحاجة ملحة لإنشاء هيئة

دستورية تحد من اندفاع تلك الأغلبية والتصدي لأي خطر يحدق بالحقوق والحريات العامة والتوازنات المؤسساتية، بل أكثر من ذلك إمكانية تغيير النظام السياسي السائد وفق إيديولوجية الجمعية السياسية الفائزة بالأغلبية.

فتم التأسيس للمجلس الدستوري، الذي نص عليه دستور سنة 1963 -ولم ير النور لعدة أسباب، ولعل أهمها فكرة وحدة السلطة في تلك الفترة -للتكفل بتجسيد تقنية حصر التشريع البرلماني عمليا كوظيفة أساسية، وبدرجة أقل المحافظة على الأمن القانوني في الدولة.

فبالرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري واصل على التصييص أن البرلمان يتمتع بالسيادة في إعداد القانون والتصويت عليه في جميع الوثائق الدستورية لغاية تعديل سنة 2016، مما يوحي أنه لا معقب عليه في هذا المجال التشريعي -كما هو سائد في بريطانيا- من جهة، إلا أنه من جهة أخرى تبنى فكرة العقلنة البرلمانية المستوحاة من نظيره الفرنسي وفتح المجال لمشاركته صلاحيته التشريعية من طرف غريمته السلطة التنفيذية مستعينا بالمجلس الدستوري للعب دورا مهما للحفاظ على هذه الهندسة الخاصة بما يخدم الفكرة الإيديولوجية المستنبطة من نظيره الفرنسي.

فانطلاقا من تلك المقدمات نجد أن موضوع هذا البحث يتعلق بالكشف عن هذه المتناقضات التي ظاهرها بريق دولة القانون والديمقراطية التمثيلية والحكمة وجميع المعاني الرنانة، وباطنها التأسيس لنظام سياسي مبني على تفوق السلطة التنفيذية على جميع مفاصل الدولة وفق نظام وُصف بأنه تشويه للنظام الرئاسي، مستعينا في ذلك بمؤسسة هامة تمتن العدالة الدستورية وظفت خصيصا للتأثير على سيادة البرلمان في إنتاج القاعدة القانونية (التشريعية والتنظيمية)، دون أن تكثرت كثيرا للعب دورها في الحفاظ على التوازن بين المؤسسات العامة والسهر على انتظام أدائها وحماية الحقوق والحريات العامة المكفولة دستوريا.

أ- أهمية الموضوع

تتجلى أهمية البحث في تناوله موضوع حساس جدا، بحيث يجمع بين مبدئين هاميين ومتناقضين ظاهريا، فالأول مبدأ سيادة البرلمان المستمد من مبدأ سيادة الأمة وسيادة الشعب، هيمن خلال القرن التاسع عشر على الساحة الدولية، بحيث أصبح البرلمان السيد الوحيد على جميع الأجهزة في الدولة، يعين الحكومة ويوجه السياسة العامة لغاية القرن العشرين أين ازدهر المبدأ الثاني المتمثل في الرقابة الدستورية في ظل دولة القانون، أين يسمو الدستور على غيره من القوانين، فهو المحدد لاختصاصات جميع المؤسسات العامة والمنظم لها وبذلك لا بد من احترام الدستور والالتزام بأحكامه.

فالنظام السياسي الجزائري تبنى مبدأ سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، لما يمثله البرلمان من مكانة في جميع الدول المعاصرة لتحقيق الديمقراطية التمثيلية إلا أن هذا الأمر مثير للجدل في ظل التحول الذي مس المبدأ عالميا، وتبنى بالموازاة مبدأ الرقابة الدستورية كآلية هامة لحماية سمو الدستور والتحكيم بين السلطات التي تريد أن تتبوأ الصدارة على الساحة السياسية، وهو ما يجعلنا نغوص في الاطار التنظيمي والاختصاصي لهذه الهيئة لتوضيح مدى تأثيرها على المبدأ الأول من خلال تراكم اجتهاداتها.

فأهمية تعايش وتكامل المبدئين معا تطلب منا توضيح مكان تأثير المبدأ الثاني على المبدأ الأول الايجابية منها والسلبية بأكثر درجة، لتتوير المؤسس الدستوري بنقاط الخلل التي أدت بالمجلس الدستوري بالابتعاد عن دوره الأساسي للتحكيم بين السلطات وتجويد العمل التشريعي، وعدم التحيز لطرف على حساب طرف آخر.

والأهمية الأكاديمية للبحث تتمثل في إثراء المكتبة الوطنية التي تعتبر شحيحة في مجال موضوع تلاقى مبدأ سيادة البرلمان بمبدأ الرقابة الدستورية وتحفيز الباحثين من أجل التعمق في دراسة مدى تأثير القضاء الدستوري على سيادة الشعب ككل في ظل النظام السياسي السائد في الجزائر.

ب-مبررات اختيار الموضوع

يعود اختيارنا لهذا الموضوع إلى عدة مبررات، البعض منها ذاتية والأخرى موضوعية والتي تعتبر ضمنياً أهداف هذه الدراسة.

- المبررات الذاتية:

الرغبة الذاتية من الباحث للتعرف على العلاقة بين مبدأين دستوريين هامين (مبدأ سيادة البرلمان ومبدأ الرقابة الدستورية)، مستوردين من النظام الدستوري المقارن، وخاصة الفرنسي ومعرفة كيف قام المؤسس الدستوري الجزائري بالتوفيق من توظيفهما معا دون أن تكون له مبررات تاريخية في ذلك، على اعتبار أن المجتمع الجزائري مجتمع عربي مسلم كان يتمتع بمقوماته التشريعية المستمدة من الشريعة الإسلامية، قبل أن يتعرض للاحتلال لتحكمه فيما بعد المعايير الوضعية.

- المبررات الموضوعية:

البحث لاكتشاف خبايا هذا الموضوع من خلال:

- إبراز حقيقة السيادة البرلمانية في إعداد القانون والتصويت عليه التي تواترت الدساتير الجزائرية التصييص عليها.

-توضيح مدى تأثير الرقابة الدستورية على إنتاج البرلمان للقاعدة القانونية.

-إبراز مدى التزام المجلس الدستوري بدور التحكيم بين السلطات.

ت-إشكالية الدراسة

نجد أن الدساتير الجزائرية المتعاقبة لم تنتج سيادة كاملة للبرلمان في صلاحيته التشريعية، بل يمارسها مع شريك؛ وهو السلطة التنفيذية، التي تستأثر واقعياً بهذه الصلاحية في ظل القيود الدستورية المفروضة على البرلمان، وفي هذا الإطار ولتأمين هذا التفوق أسس النظام السياسي الجزائري الرقابة الدستورية التي يمارسها المجلس الدستوري لرقابة مطابقة القواعد القانونية للقواعد السامية- قواعد الدستور- أو ما يعرف بالرقابة الدستورية السياسية.

وهو ما يجعلنا ننير الإشكالية الرئيسية التالية: إلى أي مدى يمكن اعتبار الرقابة الدستورية آليةً للمحافظة على توازن المؤسسات الدستورية وأداةً لتجويد القاعدة القانونية، في ظل النظام السياسي الجزائري المبني على هيمنة السلطة التنفيذية؟

ولإلمام بجميع جوانب الموضوع، أثرنا تدعيم الإشكالية الرئيسية ببعض التساؤلات الفرعية التالية:

- ما المقصود بمبدأي السيادة البرلمانية والرقابة الدستورية اللذان تبناهما المؤسس الدستوري معاً بالرغم من تناقضهما الظاهري؟
- ما مدى كفاية الضوابط والضمانات التي اعتمدها المؤسس الدستوري لحصر الرقابة الدستورية في مجالها القانوني دون التعدي على المجال السياسي للبرلمان والتزامها الحياد في التحكيم المؤسساتي؟
- ما مدى عمق التأثير الذي أحدثه الدور الانشائي للمجلس الدستوري على العمل التشريعي للبرلمان؟

ث- منهج الدراسة

للإجابة على هذه الإشكالية المطروحة والتساؤلات المتفرعة عنها، اعتمدنا في دراستنا على منهج تحليل المضمون كمنهج رئيسي من أجل تقديم قراءات وتحليلات للنصوص الدستورية والقانونية والآراء الفقهية ذات العلاقة بصفة عامة، ولإجتهادات القضاء الدستوري بصفة خاصة، لاستجلاء تأثيرها على السيادة المفترضة للبرلمان في إنتاج القاعدة القانونية وقد اقتضت الدراسة تدعيمها ببعض المقاربات لنستخلص خصوصية التجربة الجزائرية مقارنة بالنظم الدستورية التي اقتبست منها الجزائر جل أحكامها، وخاصة النظام الدستوري الفرنسي الذي استمد منه المؤسس الدستوري الجزائري جل أحكامه ذات العلاقة بالبحث وسار على نهجه المجلس الدستوري بحيث استلهم بدوره جميع الآليات والتقنيات التي اتبعها نظيره الفرنسي-رغم اختلاف الظروف التاريخية والبيئة السياسية-، إضافة لاعتماد بعض الاحصائيات البسيطة لتقريب المعنى وتوضيحه.

ج-نطاق الدراسة

موضوع البحث تطلب أن نحده ضمن ثلاث أطر تتعلق بالجانب الموضوعي والزمني والمكاني.

فالإطار الموضوعي حدده عنوان البحث فهو يتناول العلاقة بين مبدأ سيادة البرلمان ومبدأ الرقابة الدستورية، وبما أن المؤسس الدستوري حصر سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، فسيكون موضوع الدراسة متعلق برقابة دستورية القوانين ومدى تأثير ذلك على تلك السيادة ووظائف البرلمان المتعلقة بها دون الخوض في الرقابة على المجال الانتخابي.

أما الإطار الزمني فسيكون بداية من دستور سنة 1963، أين تبني المؤسس الدستوري مبدأ سيادة البرلمان تحت عنوان "ممارسة السيادة- المجلس الوطني"، وفي نفس الوقت نص على مبدأ الرقابة الدستورية ممثلة في المجلس الدستوري الذي لم يؤسس له على أرض الواقع لظروف خاصة، وتستمر في ظل تطور الدساتير الجزائرية لغاية التعديل الدستوري لسنة 2016.

أما الإطار المكاني ففرضه أيضا عنوان البحث فهو في الجزائر، لكن البعد التاريخي لمبدأ سيادة البرلمان والرقابة الدستورية، فرض علينا الإبحار بعيدا لجلب المعنى الحقيقي للمبدأين وكيف تطورا في بيئتهما الأصلية حتى نتمكن من التعامل معهما في البيئة السياسية الجزائرية والتي وظفتها في نفس الوقت تماشيا مع فكرة ايدولوجية خاصة بالنظام السياسي الجزائري المبني على هيمنة السلطة التنفيذية. فهذا الإبحار سيزيد البحث إثراء على اعتبار أن تلك الأحكام نتاج تطور القانون الوضعي الغربي.

ح-صعوبات الدراسة

إن استعمال المؤسس الدستوري الجزائري للمصطلحات الدستورية المتداولة عالميا للدلالة على معاني غير التي عُرفت في بيئتها الأصلية، ولعل أهمها مصطلح السيادة البرلمانية، والذي وظفه هذا الأخير دون أن تتجه ارادته لتجسيد البعد الحقيقي لمعنى السيادة البرلمانية المطلقة المعروفة في بريطانيا، أو في فرنسا قبل دستور سنة 1958، جعلنا

نصارح في مجالين لتحديد المعنى الحقيقي الذي توجهت إليه إرادة المؤسس الدستوري من توظيف المصطلح، أولاً، حتى يتسنى لنا بعد ذلك دراسة مدى تأثير الرقابة الدستورية عليه ثانياً، بالإضافة إلى ندرة المراجع التي تناولت المبدأين معاً، على اعتبار أن مبدأ الرقابة الدستورية يعتبر من مقومات سمو الدستور ودولة القانون التي جاءت على أنقاض الدولة القانونية التي من مقوماتها مبدأ سيادة البرلمان وسيادة القانون.

خ-الدراسات السابقة

لا تشكل هذه الدراسة سبقاً في مجال دراسة العلاقة بين البرلمان والرقابة الدستورية في الجزائر، حيث كان لبعض الباحثين الدستوريين بعض الدراسات ضمن هذا السياق العام، غير أن هذه الدراسات القليلة ركزت على العلاقة التأثيرية التي أحدثتها هيئة الرقابة الدستورية على مردودية عمل البرلمان ومكانته أو على الاخلال المؤسساتي للدولة، ومنه نجد أن اختلاف تناولنا لتلك العلاقة التأثيرية يرجع لخوضنا في لب العلاقة وعمقها وهو التأثير على السيادة في إعداد القاعدة القانونية التي يستمدّها البرلمان من الشعب صاحبها الأصلي، والتي قزمت وتبخرت لدرجة أنها لم تتعد مستوى التصييص الدستوري.

ولعل أقربها لدراستنا هاته-من وجهة نظرنا- أطروحة دكتوراه للأستاذ محمد منير حساني بعنوان "أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري"¹، فإبرازه لتأثر دور البرلمان باجتهاد المجلس الدستوري عند رقابته لدستورية عمله التشريعي أفادنا كثيراً خصوصاً في الباب الثاني من الدراسة لتوضيح مظاهر تأثير الرقابة الدستورية على سيادة البرلمان القانونية التي أقرها له الدستور.

(1) محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر، 2015-2016.

أما الدراسة الثانية فتمثلت كذلك في أطروحة دكتوراه للأستاذ مراد رداوي بعنوان "مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات"،¹ ساعدتنا كثيرا في إبراز كيف أدخل المجلس الدستوري في اجتهاداته بالتوازن المؤسساتي بين السلطة التشريعية والتنفيذية، لصالح الأخيرة انعكاسا للنظام السياسي الجزائري السائد.

د-خطة الدراسة

على اعتبار أن دراستنا تنصب على موضوع مركب يشمل مبدئين هامين هما سيادة البرلمان والرقابة الدستورية، فإن خطة الدراسة انقسمت إلى بابين.

تناولنا في الباب الأول طبيعة العلاقة بين المبدئين من خلال تحديد مفهومهما وأصولهما والتفصيل في مبدأ الرقابة بدرجة أكثر على اعتبار أنه العامل المستحدث والمؤثر في تلك العلاقة بين مبدئين يعتبران ظاهريا متناقضين في بيئتهما الأصلية نظرا لعوامل تاريخية متعلقة بهاته الأخيرة، فتم توظيفهما في البيئة السياسية الجزائرية في نفس الوقت وفق الإيديولوجية الخاصة بالنظام السياسي الجزائري المبني على هيمنة السلطة التنفيذية.

وهو ما جعلنا في الباب الثاني نركز على مظاهر هذا التأثير على سلطة البرلمان التشريعية، من خلال تحليل اجتهادات المجلس الدستوري، وتوضيح عمق تأثير التقنيات التي استقاها هذا الأخير عن نظرائه في القضاء الدستوري المقارن لتوسيع مجال الرقابة ولعب دور إنشائي للقاعدة القانونية من خلال التفسير.

فكانت على العموم هذه الخطوط العريضة لموضوع أطروحتنا، فإلى التفاصيل فيما يتبع إن شاء الله.

(1) مراد رداوي، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص: قانون عام، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2016/2015.

الباب الأول

طبيعة العلاقة بين سيادة البرلمان
والرقابة الدستورية

الباب الأول

طبيعة العلاقة بين سيادة البرلمان والرقابة الدستورية

إن الكلام أن أية علاقة لا تتضح حقيقتها إلا عن طريق بيان التأصيل أو الأساس الذي تقوم عليه هذه العلاقة، فيعتبر النظام البرلماني السبب الأساسي في تجسيد مبدأ سيادة البرلمان أين ذهب البعض إلى وصفه " بسلطة هيئة وضعت على رأس هرمية لا تخضع لأية رقابة." (1)

ذلك بسبب استحالة تطبيق نظام الديمقراطية المباشرة، فلم يكن هناك أفضل من النظام التمثيلي الذي يسمح للشعوب المتحررة بإدارة دفة الحكم من خلال البرلمان.

فإذا نظرنا للبرلمان من زاوية أنه يمارس الوظيفة التشريعية كهيئة ذات سيادة مستمدة من السيادة الشعبية، نجد أن القانون الصادر عن البرلمان مهما كان مضمونه سواء تعلق بقاعدة عامة أو خاصة، يعتبر عمل السيادة، وبالتالي لا رقابة على هذا الأخير، ولكن من زاوية دولة القانون في الديمقراطيات الحديثة، تفرض خضوع كل السلطات للدستور أو ما يعرف بمبدأ سمو الدستور أين يتحتم وجود قاض له الصلاحية لغرض تأمين هذا الخضوع -وخاصة في ظل النصوص المتحركة-، أين تكون الحقوق والحريات العامة عرضة للمساس بها. (2)

فهل يفهم مما تقدم أن مبدأ الرقابة الدستورية يتعارض مع مبدأ سيادة البرلمان؟

للإجابة على هذا التناقض الظاهري، يتحتم علينا تناول الإطار المفاهيمي لهذين المبدأين (فصل أول) للكشف عن النقاشات التي أثيرت حول المسألة، وعلى اعتبار أن الرقابة الدستورية -كآلية هامة في حماية مبدأ سمو الدستور- تمثل العامل المستحدث والمؤثر في العلاقة بين المبدأين السابقين، يتوجب علينا تناول مدى تأثير اتساع مجالها ومحدودية ضوابطها على سيادة البرلمان (فصل ثاني).

(1) أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون -دراسة مقارنة-، المؤسسة الحديثة للكتاب طرابلس، لبنان، 2002، ص.70.

(2) أنظر في نفس المعنى: علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دراسة مقارنة، دار الجامعات المصرية، الاسكندرية، مصر، 1978، ص.29.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لمبدأ سيادة البرلمان والرقابة الدستورية

إن محاولة تتبع تطور العلاقة بين مبدأ سيادة البرلمان والرقابة الدستورية لا يستقيم دون بيان مفهوم كل مبدأ على حدى من المنطلقات الفكرية والفقهية التي أدت إلى انبثاق هذا المبدأ أو ذاك، حيث كان النظام البرلماني الانجليزي اللبنة الأساسية لقيام مبدأ سيادة البرلمان، على اعتبار أن دستور المملكة المتحدة من الدساتير المرنة التي يمكن تعديلها بنفس الاجراءات المتبعة في القوانين، فهي لا تستند إلى أي نص متميز على عكس الأنظمة الدستورية التي تستند على دساتير جامدة تتميز بالسمو على القوانين المتواجدة، وبإجراءات تعديل محددة تختلف عن الإجراءات المتبعة في القوانين وكمثال على ذلك النظام الدستوري الفرنسي والجزائري...

وفي ظل هذا التفوق للدستور كان من البديهي الاعتماد على هيئة تتكفل بالرقابة على دستورية القوانين لتوقيع الجزاء في حالة المخالفة.

ولتوضيح تلك الأفكار يتطلب البحث منا وبالدرجة الأولى تحديد مدلول مبدأ سيادة البرلمان (مبحث أول)، لبيان الأساس الذي بني عليه هذا المبدأ، حيث تناولته النظريات الفقهية الكبرى بالتحليل، ونتطرق لمدلول مبدأ الرقابة الدستورية كآلية لتكريس مبدأ سمو الدستور (مبحث ثاني).

المبحث الأول

مدلول مبدأ سيادة البرلمان

يعتبر مبدأ سيادة البرلمان من النظريات التي أسالت الحبر في الفقه المقارن للتعبير عن مدلولها، باعتبارها مستمدة من أهم خاصية تتميز بها الدولة، فهي تجعل هاته الأخيرة تتمتع بسلطة عليا على سائر الأفراد والهيئات والمؤسسات المتواجدة بإقليم الدولة.

فالبرلمان يستمد تلك المكانة الرفيعة بين هيئات الدولة، بوصفه هيئة منتخبة من طرف الشعب، فهو يمارس السلطة التشريعية نيابة عن الشعب صاحب السيادة.

ولتوضيح مفهوم مبدأ سيادة البرلمان التي تعتبر فكرة سادت في ظروف وعوامل تاريخية وسياسية تختلف عن الأصول الفكرية التي تدير النظام السياسي الجزائري، نرى أنه

من الملائم أن نتناول فكرة سيادة البرلمان في الأنظمة المقارنة (مطلب أول) وبعد ذلك نستعرض نظرة النظام السياسي الجزائري لفكرة سيادة البرلمان (مطلب ثاني).

المطلب الأول

فكرة مبدأ سيادة البرلمان في الأنظمة المقارنة

تبلورت فكرة سيادة البرلمان في النظام السياسي الانجليزي، لتجد صدى لها في بعض الأنظمة الدستورية الأوروبية، وعلى الخصوص النظام الفرنسي، فهي مستمدة من مصطلح السيادة الذي يعبر عن علو الدولة وقوتها داخليا وخارجيا، ولبيان وتوضيح فكرة مبدأ سيادة البرلمان في الأنظمة المقارنة، سنتناول المقصود من تلك الفكرة (فرع أول) ونلقي الضوء على العوامل التي أدت إلى تراجعها (فرع ثاني).

الفرع الأول: المقصود من مبدأ سيادة البرلمان

يتكون مبدأ سيادة البرلمان من تركيب مصطلحين اثنين؛ سيادة و برلمان، فالمصطلح الأول يتعلق بنظرية هامة من نظريات الفقه الدستوري على اعتبار أن السيادة تمثل أهم خاصية تتميز بها الدولة، بينما البرلمان يعبر عن هيئة نيابية تعبر عن الشعب صاحب السيادة الأصلية، انطلاقا من نظرية السيادة الشعبية، ولفهم المقصود من تركيب المصطلحين معا، نرى أنه من المناسب تعريف السيادة (أولا) والبرلمان (ثانيا) لنصل إلى تعريف سيادة البرلمان (ثالثا).

أولا: تعريف السيادة وأهم نظرياتها

تحديد مصطلح السيادة يستوجب منا التطرق لتعريفه اللغوي (1)، وتعريفه الاصطلاحي (2) وتناول أهم النظريات التي تنازعت مسألة السيادة في الدولة (3).

1-التعريف اللغوي

تعني كلمة سيادة في معجم المعاني "سُلطة، هيمنة وغلبة، سيطرة، حرّية التصرّف" (1)

(1) أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، مجلد 1، عالم الكتب، القاهرة، ط 1، 2008، ص.1131.

وعرفت أيضا " بأنها رفعة المكانة والمنزلة، وتدل على المقدم على قومه جاها أو غلبة أو أمرا، ويقال فلان سيد قومه، والجمع سادة، وأصل السيد من ساد يسود سيادة." (1)

كما عرفت في المعجم الرائد بأنها " التسلط، الرفعة." (2)

" فأصلها باللغة الفرنسية "Souveraineté"، التي تعتبر كلمة مشتقة من الأصل اللاتيني " Superanus"، ومعناه الأعلى، لذا يطلق البعض على السيادة " السلطة العليا." (3)

فبناء على هذه المعاني نستنتج أن كلمة سيادة لغة متعلقة بالسلطة والهيمنة والرفعة وحرية التصرف، وكلها معاني تجد لها سبيل في المعنى الاصطلاحي الذي سنتناوله في النقطة الموالية.

2-التعريف الاصطلاحي

خضع مصطلح السيادة لتطور مستمر عبر العصور، نتيجة الصراع التاريخي والحضاري بين الحكام والمحكومين من حيث الجهة صاحبة السيادة، ومن حيث محتوى تلك السيادة ونطاقها، ومن حيث تطور القواعد التي تحكم المجتمع الدولي من جهة أخرى.

فكلمة سيادة هي " اصطلاح يطلق على السلطة التي تعلو كل السلطات في الدولة ولا تخضع لأي سلطة أخرى، فتوصف الدولة بأنها سلطة ذات سيادة بمعنى تمتعها بالاستقلال التام وعدم خضوعها لأي سلطة داخلية أو خارجية." (4)

وذكر الفقيه جان بودان في مؤلفه الشهير " الكتب الستة للجمهورية" أن " السيادة غير محددة ولا تعرف أي تقييد...ومن وجهة نظر طبيعتها، السيادة لا تعرف فرملة أو حد وبالمقابل يجب- من وجهة نظر بودان- أن يكون السيد صالح."

(1) أحمد مختار عمر، مرجع سابق، ص.1131.

(2) جبران مسعود، معجم الرائد، دار العلم للملايين، مجلد 1، بيروت، ط7، 1992، ص.171.

(3) Définition de souveraineté: venant du latin "superus", supérieur. La souveraineté est le principe de l'autorité suprême, "Toupictionnaire", le dictionnaire de politique, disponible sur le site électronique suivant: <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Souverainete.htm>, dernière consultation le 06/12/2018 à 08:38.

(4) شوقي ضيف، أحمد عز الدين عبد الله، معجم القانون، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة 1999، ص.20.

" La souveraineté est infinie et ne connaît aucune limite...du point de vue de sa nature, la souveraineté ne connaît ni frein ni limite, en revanche, il faut- pour Bodin- que le souverain soit vertueux " (1)

فكان هذا الفقيه الفرنسي أول من استنتج المفهوم السياسي لسيادة الدولة بحيث صورها على أنها تعني الاستقلال المطلق.(2)

ومن هذا المنطلق استتبط بعض الفقه " أن السيادة أصبحت لها خصائصها المميزة فهي سلطة مطلقة متجددة فوق الأفراد الذين يعيشون في كنفها، وهي غير قابلة للتجزئة وذلك من خلال أعمالها من قبل مرجعية واحدة، إما من خلال شخص واحد(الملك)، أو من قبل الجماعة(الشعب). "(3)

فعرّفها الفقيه روسو بأنها " الإرادة العامة للمجتمع الذي أنشأه العقد الاجتماعي وهي إرادة الأغلبية. "(4)

وهناك من عرف السيادة بأنها " القوة المعنوية لحكم الدولة".(5)

ويقول البعض " إنني أفهم في هذا المبدأ تلك القوة المطلقة غير المحدودة على الفرد والمنظمات الأخرى. "(6)

وعرفت أيضا بأنها " مجموعة من الاختصاصات تتفرد بها السلطة السياسية في الدولة وتجعل منها سلطة عليا أمرّة وتمكنها من فرض إرادتها على غيرها من الأفراد والهيئات كما تجعلها غير خاضعة لغيرها في الداخل والخارج. "(7)

(1) Gérard Mairet, **un abrégé du texte de Jean Bodin, Les six livres de la République(1583)** Librairie Générale française, Paris, 1993, p17.

(2) سعاد الشراقوي، **النظم السياسية في العالم المعاصر**، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2008 ص.61.

(3) Jean Gicquel, **droit constitutionnel et institutions politiques**, Montchrestien, Paris, 14^{ème} éd 1995, p57.

(4) Dominique Rousseau, **Droit du contentieux constitutionnel**, Montchrestien, Paris, 4^{ème} éd, 1995, p20.

(5) محمد عبد المعز نصر، **النظريات والنظم السياسية**، دار النهضة العربية، بيروت، 1981، ص.415.

(6) مقولة الفقيه برجس "Burgess"، نقلا عن محمد علي محمد وعلي عبد المعطي محمد، **السياسة بين النظرية والتطبيق**، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1985، ص.112.

(7) حسني بوديار، **الوجيز في القانون الدستوري**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003، ص.50.

كما نجد أن القانون الدولي يعرف السيادة " بأنها تلك التي تمتلكها دولة ما لسن قوانينها وتطبيقها على جميع الأشخاص والممتلكات والحوادث على حدودها." (1)

ونصت الفقرة الأولى من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة على " أن الأمم المتحدة تقوم على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها."، وكنتيجة لذلك نصت الفقرة السابعة من نفس المادة على " أنه ليس لها الحق في التدخل في الشؤون الداخلية للدول." (2)

وقامت محكمة العدل الدولية بتقديم تعريف للسيادة عام 1949 مفاده " أن السيادة هي ولاية الدولة في حكم إقليمها ولاية انفرادية وأن احترام السيادة الإقليمية بين الدول المستقلة يعد أساسا جوهريا من أسس العلاقات الدولية." (3)

فالقاسم المشترك بين تلك التعاريف يتمثل في تلك السلطة المطلقة التي تمتلكها الدولة في تسير شؤونها الداخلية بكل استقلالية، وفي علاقاتها الخارجية وعدم خضوعها لأي سلطة أخرى.

والشق الذي يهمننا في بحثنا هذا؛ هو الشق الداخلي المتعلق بعلاقة الدولة بمواطنيها داخل حدود إقليمها، أين تتمتع بالسلطة العليا والمطلقة في مزاولة وظائفها وممارسة صلاحياتها في التشريع وتطبيق قوانينها.

إلا أنه تجدر الإشارة أن مفهوم السيادة لم يعد **مطلقا** بسبب المتغيرات والمستجدات الدولية مما جعل البعض يقول "...إن المبدأ السائد منذ قرون؛ مبدأ السيادة المطلقة والخاصة لم يعد قائما...ومن المقتضيات الفكرية الرئيسية لزماننا أن نعيد التفكير في مسألة السيادة لا

(1) الصادق جارية، "الحكم الراشد وإشكالية السيادة"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة حمة لخضر الوادي الجزائر، المجلد 09، العدد 02، جوان 2018، ص. 162.

(2) حسني بوديار، مرجع سابق، ص. 52.

(3) الصادق جارية، مرجع سابق، ص. 162.

من أجل إضعاف جوهرها... وإنما بقصد الاقرار بأنه يمكن أن تتخذ أكثر من شكل وأن تؤدي أكثر من وظيفة.⁽¹⁾

فالعولمة أصبحت تهدد فكرة السيادة بمفهومها الداخلي والخارجي، مما جعل الفكر المعاصر يتجه إلى فكرة نسبية السيادة.⁽²⁾

فانطلاقاً من هذه المعطيات نستنتج أن السيادة لم تعد مطلقة، ويمكن أن تتخذ عدة أشكال وتؤدي وظائف متعددة في الدولة الواحدة.

أما الآن وبعد أن تناولنا معنى السيادة، وقبل الانتقال إلى الخوض في معنى البرلمان على اعتبار أنه ممثل الشعب، يجدر بنا معرفة صاحب السيادة الفعلية داخل الدولة، وفقاً لبعض النظريات الفقهية التي تناولت المسألة، وهو ما سيكون موضوع بحثنا في النقطة الموالية.

3-نظريات السيادة في الدولة

لتحديد صاحب السيادة الفعلي في الدولة، تنازعت الفكرة عدة نظريات، تأسيساً على الاعتقادات السائدة في كل فترة.

أ-السيادة للحاكم

قبل القرن الثامن عشر، كان يسود معتقد أن السيادة مطلقة للملك، على اعتبار أنه تسلمها من الخالق، فابتلعت الحريات وغيبت الحقوق العامة وساد الاستبداد بالسلطة في ظل تركيزها في يد الملك، وساهمت الكنيسة في هذا الوضع بحثها على طاعة الحاكم لأنه يستمد سلطانه من الله، فمن يعصي السلطات القائمة في الأرض إنما يعصي الرب.⁽³⁾

فساد خلط بين فكرة شخص الملك والسلطة السياسية، وهو ما أدى إلى الثورة على الملوك بتوجيه من أفكار الفقهاء الفرنسيين الذين دعوا إلى نظرية الفصل بين السلطات ومبدأ

(1) تامر كامل الخزرجي، العلاقات السياسية الدولية واستراتيجيات إدارة الأزمات، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع الأردن، ط1، 2005، ص.333.

(2) سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص.65.

(3) حسني بوديار، مرجع سابق، ص.53.

سيادة القانون من أجل تحقيق الحرية والمساواة، الأمر الذي أدى إلى ظهور نظرية سيادة الأمة،⁽¹⁾ التي سنتناولها في النقطة الموالية.

ب-السيادة للأمة

الإمام بنظرية السيادة للأمة، يتطلب أن نتناول مضمون النظرية(ب1) ونتطرق للنقد الموجه لها في (ب2).

ب-1 مضمون نظرية سيادة الأمة

يعتبر رواد هذه النظرية أن السيادة تعود للأمة ككل باعتبارها شخصا معنويا مختلفا عن الأفراد المكونين لها، لكنها تحتاج لأشخاص طبيعيين يمارسون السيادة بدلا عنها في المجالس النيابية(البرلمان)، فيعتبرون وكلاء عنها في التعبير عن إرادتها والتحدث باسمها.⁽²⁾

وانطلاقا مما تقدم تترتب النتائج التالية:⁽³⁾

- ✓ أن سيادة الأمة وحدة واحدة لا تتجزأ ولا تقسم ولا يتصرف فيها أو يتنازل عنها.
- ✓ التعبير عن السيادة يتطلب ممثلين أكفاء، والناخبون غير مؤهلين للتعبير عنها لذلك يجوز فرض شروط في المترشحين لاختيار الأمتل لممثلي الأمة.
- ✓ الانتخاب يعتبر وظيفة وليس حقا، وعليه يمكن اعتماد الاقتراع الإجباري.
- ✓ الاقتراع يكون مقيدا، بمعنى مبني على شروط مثل الكفاءة والعلم والثروة أو الانتماء إلى طبقة معينة.

- ✓ تقتضي الأخذ بالنظام النيابي أو الديمقراطية النيابية.
- ✓ العهدة التمثيلية عامة، بحيث يمثل النائب إرادة المواطنين في جميع التراب الوطني، فلا يمثل دائرته الانتخابية أو مصالح من انتخبه، فهي وكالة اختيارية غير إلزامية، بحيث

(1) أنظر أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص.63.

(2) Philippe Ardant, *Institution politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J, Paris, 8^{ème} éd, 1996, p164.

(3) راجع بهذا الخصوص: محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص ص.20-21.

النواب يتمتعون بحرية تسيير عهدهم بدون توصيات أو تعليمات تفرض عليهم، والعهدة غير قابلة للإنهاء من طرف الناخبين أو الأحزاب.

ب-2 نقد النظرية

بالرغم من الدور الايجابي الذي لعبته الفكرة ضد استبداد الملك، بعد تبنيها من طرف رجال الثورة الفرنسية، إلا أن هذه الأخيرة لم تسلم من النقد، بحيث اعتبرها البعض خطرا على حقوق وحرقات المواطنين وتؤدي إلى الاستبداد باسم التعبير عن الارادة العامة بحيث قد تتضمن القوانين أحكام ضد حقوق ومصالح المواطنين وتقيدهم، وتلزمهم بالخضوع لها.⁽¹⁾

كما اعتبر البعض الآخر أن السيادة النابعة عن هذه النظرية، تقتصر على فئات محددة من الشعب، بحيث يعتبر الانتخاب وظيفة، فممثلو الشعب الذين سيضطعون بأعباء السيادة منتخبين من طرف تلك الفئة المعينة وفق شروط محددة، ولم يشارك جميع المواطنين بمختلف فئاتهم وطبقاتهم الاجتماعية في اختيارهم.⁽²⁾

ج-السيادة الشعبية

الخوض في تحليل نظرية السيادة الشعبية، يستوجب منا أن نتناول مضمون النظرية (ج1) ونتطرق لنقدها في (ج2).

ج1-مضمون السيادة الشعبية

تعتبر كلمة سيادة شعبية " اصطلاح يطلق للدلالة على الأخذ بالنظام الديمقراطي الذي تكون فيه السيادة للشعب وليست للملك أو لطبقة أو لفئة معينة."⁽³⁾

فالسيادة تنقسم بين أفراد الشعب على اعتبار أنهم ولدوا أحرارا ومتساويين وعليه لا بد أن تنقسم بينهم السيادة بالتساوي.

وفي ضياء هذا القول نتج عن نظرية السيادة الشعبية ما يلي:⁽⁴⁾

(1) حسني بوديار، مرجع سابق، ص.54.

(2) إدمون رباط، نقلا عن عاطف صليبا، مرجع سابق، ص.66.

(3) شوقي ضيف، أحمد عز الدين عبد الله، مرجع سابق، ص.20.

(4) حسني بوديار، مرجع سابق، ص ص.54-55.

✓ أنها تتناسب مع نموذجي الديمقراطية المباشرة وشبه المباشرة.

✓ أنها تتناسب النظام الجمهوري.

✓ أن الانتخاب يعتبر فيها حقا وليس وظيفة، على اعتبار أن السيادة تتوزع بين أفراد

الشعب بدون تفرقة بين حاكم ومحكوم.

✓ الانتخاب يمارس في ظل الاقتراع العام، غير المقيد بأي شرط من الشروط المنقصة

للسيادة كتوفر الكفاءة أو الانتماء إلى فئة معينة...

✓ العهدة إلزامية، فلا يمثل فيها النائب الأمة كلها، بل هو وكيل عن دائرته الانتخابية فقط.

✓ العهدة آمرة مقيدة للتمثيل، بحيث نجد أن الناخبين يوجهون الناخب حسب مصالحهم

أثناء ممارسته العهدة، ويلزمونه بالعمل لحسابهم، وإلا عزلوه عن نيابته.

ج2-نقد النظرية

انتقدت النظرية في النقطة المتعلقة بإقرار للناخبين حق عزل النائب، بحيث هؤلاء

ليسوا دائما على صواب، الأمر الذي يجعل النائب خاضعا لهم ومرجحا لمصالحهم

ومصالح دائرته الانتخابية على المصلحة العامة في حالة التعارض وانتقدت أيضا حول

مسألة تجزئة السيادة، على اعتبار أن هاته الأخيرة لا تمنع تعسف السلطات الماسكة بزمام

الحكم. (1)

وعلى ضوء هذه المعطيات والتحليل لمعنى السيادة والنظريات المتنازعة لتحديد

صاحب السيادة، نستنتج أن الشعب هو صاحب السيادة الأصلية، على اعتبار أن مجموع

المواطنين هم من يشكلون الأمة في الماضي والحاضر، وهو من يعبرون عن إرادتها

باعتبارها شخص معنوي يتطلب من يعبر عنه.

وهو ما جعل أغلب الدول ومن بينهم الجزائر -بلد الدراسة- تتبنى الاقتراع العام غير

المقيد، والذي يعتبر حقا وليس وظيفة والعهدة التمثيلية العامة غير الآمرة، بمعنى تبني

النظريتين معا بما يحقق أن تكون السيادة الوطنية ملك للشعب وحده.

(1)حسني بوديار، مرجع سابق، ص.55.

ثانياً: تعريف البرلمان

يعتبر البرلمان البريطاني الأقدم في العالم، ولإلمام بالمعنى اللغوي لكلمة برلمان وجذورها التاريخية(1) والمعنى الاصطلاحي(2)، يتوجب علينا الرجوع إلى النظام السياسي البريطاني للكشف عن تطور المصطلح، وكيف انتقل إلى الأنظمة السياسية الأخرى.

1-المعنى اللغوي

لفظ "برلمان" مشتق من الكلمة الفرنسية "parler" والتي تعني الكلام أو الحوار أو النقاش وأصلها من الكلمة اللاتينية parabolare، وجملة parler par parabole تعني "المكان الذي نتحدث فيه".⁽¹⁾

والمعنى اللغوي لكلمة برلمان في المعجم العربي الرائد هو "مجلس نيابي".⁽²⁾

فنستخلص مما تقدم أن كلمة برلمان تعبر لغوياً عن الكلام والنقاش والحوار داخل مجلس نيابي.

2-المعنى الإصطلاحي

يعبر مصطلح برلمان عن أسلوبين استخدمهما ملوك الأنغلو سكسون للحكم في فترة ما بين القرنين الثامن والحادي عشر الميلاديين، هما "ذي ويتان" و"موتس" وتعنيان باللغة الإنجليزية القديمة "مجلساً للأعيان أو اجتماعاً لممثلي المناطق يضم مستشاري الملك البارزين والنبلاء ورجال الدين، يدعو إليه الملك لمناقشة مسائل تهم البلاد".⁽³⁾

فقد خاض الشعب الإنجليزي كفاحاً مريراً من أجل الحرية، بدأ بإصدار الملك جان سان تر "Jean Sans Terre" وثيقة العهد الأعظم "Magna carta"، عام 1215 والتي فرضت عليه من قبل اللوردات حفاظاً على حريتهم في مواجهته، وبتطور النظام اختفى اللوردات كقوة سياسية وبرز البرلمان إلى الوجود.⁽⁴⁾

(1) Définition de parlement « du verbe parler, lui-même venant du latin liturgique parabolare, parler par parabole. C'est "l'endroit où l'on parle". "Toupictionnaire" : le dictionnaire de politique, disponible sur le site électronique suivant : <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Parlement.htm>, dernière consultation le 09/12/2018 à 09 :59.

(2) جبران مسعود، مرجع سابق، ص.171.

(3) History.com Editors, **British Parliament**, last access December 9, 2018 at 12:05. <https://www.history.com/topics/british-history/british-parliament>

(4) عبد الجليل محمد علي، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة-دراسة مقارنة- عالم الكتب، القاهرة، 1984، ط1، ص.23.

فكانت وثيقة الحقوق Bill of rights التي صدرت في إنجلترا أول وثيقة تنص صراحة على دور البرلمان كممثل للشعب، وأنه هو صاحب الاختصاص الأصلي في وضع القوانين وفرض الضرائب، وأكدت الوثيقة على ضرورة استقلال البرلمان عن الملك، بحيث نصت على ضرورة انتخاب البرلمان من قبل الشعب بطريقة حرة.⁽¹⁾

وعلى اعتبار الصعوبة العملية لمباشرة الشعب جميع السلطات بنفسه في ظل الديمقراطية المباشرة، أين يستحيل أن يجتمع الشعب الذي تزيد عدده بالملايين مع ضرورة توافر مستوى ثقافي ومؤهلات لمناقشة جميع القضايا المستحدثة، استلزم الأمر أن يختار الشعب بين أفراد من ينوب عنه في ممارسة وظائفه التشريعية والتنفيذية والقضائية وحتى الإدارية.⁽²⁾

وهو ما جعل الفقيه روسو وغيره من الفقه الدستوري يقترحون أن يحتفظ الشعب بأهم وظيفة وهي وظيفة التشريع، التي تعتبر أهم وظيفة ورمز السيادة الشعبية ويتخلى عن باقي الوظائف لوكلاء عنه، ولكن التطور التاريخي جعل حتى هذه الأخيرة أصبحت من اختصاص البرلمان في ظل الديمقراطية النيابية، على أساس انتخاب الشعب لعدد من النواب يتولون سلطة التشريع باسم الشعب ونيابة عنه لمدة محددة.⁽³⁾

فمن هذا المنطلق عُرفَ البرلمان بأنه "هو مجلس أو تجمع مجالس، يضمن تمثيل الشعب في الدول الديمقراطية. فهو مكان المداولة، وهو الهيئة الحائزة على السلطة التشريعية المختصة بشكل رئيسي بإنتاج القوانين والتصويت على الميزانية ومراقبة عمل الحكومة."⁽⁴⁾

(1) محمد بومدين، "مكانة البرلمان بين الفقه الدستوري والداستير الجزائرية"، مجلة الحقيقة، جامعة أدرار الجزائر، مجلد 11، العدد 23، 2012، ص.77.

(2) سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص.137.

(3) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الدار الجامعية، بيروت، 1996، ص.212.

(4) Définition de parlement « Un parlement est une assemblée ou un ensemble des assemblées qui assure la représentation du peuple dans les Etats démocratiques. Lieu de délibération et détenteur du pouvoir législatif, il est principalement chargé de voter les lois et le budget et de contrôler l'action du gouvernement. », "Toupictionnaire" : le dictionnaire de politique, version électronique disponible sur le site suivant : <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Parlement.htm>, dernière visite le 04/12/2018 à 12 :22.

كما عرفه البعض بأنه" هو تلك الهيئة السياسية المشكلة من مجلس أو مجلسين يضم كل منهما عددا من النواب ويتمتع بسلطة البت في المواضيع التي تدخل في اختصاصاته وأهمها التشريع والمراقبة، ولكل مجلس لجان مشكلة من عدد قليل من الأعضاء في غالب الحالات."⁽¹⁾

وعرفه البعض الآخر بأنه" هيئة تشريعية عليا في الحكم الديمقراطي، تتكون من عدد من النواب الممثلين عن الشعب، ويعرف كذلك باسم مجلس النواب ومجلس الأمة ومجلس الشعب والمجلس الوطني."⁽²⁾

والبرلمان لا يظهر على شكل واحد في النماذج السياسية العالمية، فهناك من اعتمد على مجلس واحد، وهناك من تبني نظام تعدد المجالس التشريعية، في حين فضل البعض الآخر الاعتماد على الثنائية البرلمانية.⁽³⁾

وانطلاقا من تلك التعاريف نستنتج أن البرلمان هو عبارة عن هيئة سياسية ذات بنية تختلف باختلاف الأنظمة السياسية المعتمدة، ممثلة للشعب صاحب السيادة تتوب عنه في ممارسة الوظيفة التشريعية ورقابة الحكومة، لفترة زمنية محددة.

ثالثا: مبدأ سيادة البرلمان

سيادة البرلمان وفق المعاني التي تناولناها أعلاه ومن المنظور الإنجليزي لمجلسهم تعني" أن البرلمان يعتبر الجهة التشريعية التي يتجسد فيها ضمير وإرادة الشعب، فوجب أن يكون لهذا المجلس سيادة تشريعية مطلقة لا يحدها قيد."⁽⁴⁾

كما عرفت السيادة البرلمانية أيضا بأنها" السمة المميزة للأنظمة التي تنتمي فيها السيادة إلى البرلمان، أي لممثلي الشعب، وبالتالي تكريس حكم القانون. ويعتبر البرلمان

(1) سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط4، 2013، ص.19.

(2) أحمد مختار عمر، مرجع سابق، ص.195.

(3) غانم عبد دهش عطية الكرعوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية-دراسة مقارنة-، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، مصر، ط1، 2017، ص.9.

(4) عبد الجليل محمد علي، مرجع سابق، ص.49.

ممثلاً للإرادة العامة ذو سلطة سيادية، تجعل جميع الأجهزة الأخرى للدولة؛ الحكومة والقضاء على وجه الخصوص تخضع لها، إنها تعارض السيادة الوطنية (حيث يعتبر البرلمان منبثق عن الأمة) والسيادة الشعبية.⁽¹⁾

كما نجد أن بعض من الفقه يرى أن هذه السيادة لها وجهان، الأول الايجابي والثاني سلبي:⁽²⁾

✓ فالوجه الايجابي يتمثل في حرية البرلمان بسن أي قانون أو إلغائه دون قيد دستوري، بل أكثر من ذلك، يمكن للقانون أن يعيد صياغة القانون الدستوري وفق إرادة البرلمان.
✓ أما الوجه السلبي فيتمثل في غياب أي سلطة أخرى غير البرلمان نفسه يمكنها إلغاء أو تعديل القانون الصادر عن هذا الأخير، على اعتبار أن سلطة التشريع الممنوحة لأي هيئة أخرى تكون بتفويض من البرلمان الذي يستطيع استردادها في أي وقت، بوصفه صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع.

ومع ذلك نجد أن الفقيه الفرنسي روسو يعبر عن هذه السيادة البرلمانية البريطانية بقوله " إن الشعب البريطاني يعتبر نفسه حراً، لكنه مخدوع بقوة، فهو ليس كذلك إلا عند انتخابه لأعضاء البرلمان، إذ فور انتخابهم يصبح لهم عبداً ولا يعود له أي اعتبار."⁽³⁾
وهو ما عبر عنه بعض الفقه العربي " أن البرلمان البريطاني هو صاحب الكلمة الفاصلة في جميع الشؤون المتعلقة بالحقوق العامة والخاصة، ولا يحد من سلطة البرلمان أي شيء حتى قوانين البرلمان السابقة."⁽⁴⁾

(1) Définition de la souveraineté parlementaire « La souveraineté parlementaire est la caractéristique des régimes dans lesquels la souveraineté appartient au Parlement, c'est-à-dire aux représentants du peuple, consacrant ainsi la prééminence de la loi. Considéré comme la représentation de la volonté générale, le Parlement se trouve investi d'une puissance souveraine et, de ce fait, tous les autres organes de l'Etat, gouvernement et justice notamment, lui sont subordonnés. Elle s'oppose à la souveraineté nationale (où le Parlement n'est que l'émanation de la nation) et à la souveraineté populaire. » , "Toupictionnaire" : le dictionnaire de politique, version électronique disponible sur le site suivant :

http://www.toupie.org/Dictionnaire/Souverainete_parlementaire.htm, dernière visite le 01/12/2018 à 22 :22.

(2) عبد الجليل محمد علي، مرجع سابق، ص.50.

(3) أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص.70.

(4) أنور الخطيب، المجموعة الدستورية، القسم الأول: الدولة والنظم السياسية، ج2، بيروت، ط1، 1980 ص.195، نقلا عن أمين عاطف صليبا، نفس المرجع.

وهو ما جعل اجماع فقهي حول مقولة "إن البرلمان البريطاني يستطيع أن يفعل أي شيء إلا تحويل الرجل إلى امرأة."⁽¹⁾

إلا أن الفقه الانجليزي الحديث يفرق بين **السيادة القانونية والسيادة السياسية للبرلمان**؛ فالسيادة القانونية تعطي للبرلمان الحق في وضع القوانين، أما السيادة السياسية فتعقد لهيئة الناخبين، وعلى البرلمان أن يضعها في اعتباره خلال سنه أي قانون.⁽²⁾

بحيث أنه من الناحية العملية لا يتمتع بسلطة مطلقة في التشريع لحد يصل إلى سن قوانين مخالفة للنظام العام والقيم والمعتقدات السائدة، وذلك لاعتبارات سياسية لا يمكن تجاهلها، وعلى رأسها **الرأي العام ونظام المعارضة.**⁽³⁾

فالرأي العام هو السلطة صاحبة السيادة السياسية في النظام الانجليزي، فهي عبارة عن حاجز في وجه إمكانية تعسف البرلمان في استعمال سلطاته، على اعتبار أن النواب يحرصون على عدم إغضاب الرأي العام خوفا من فقد مقاعدهم في الانتخابات التالية، كما لا يمكن لهم ادخال تغييرات أساسية ما لم تكن نوقشت من قبل أثناء الانتخابات العامة.⁽⁴⁾

أما نظام المعارضة فهو تقييد ذاتي للبرلمان، على اعتبار أن المعارضة وظيفتها الأساسية تبيان أخطاء الحكومة المدعومة من الأغلبية البرلمانية، وبالتالي سيكون نواب الأغلبية حرصين على عدم سن قوانين تعطي الفرصة للمعارضة (حكومة الظل) بكسب ثقة الناخبين (الرأي العام) الساخطين على تلك القوانين لطرد الحكومة.⁽⁵⁾

وعلى ضوء ما تقدم نستنتج أن السيادة البرلمانية في بريطانيا **سيادة قانونية** تتمثل في حق البرلمان في سن القوانين، ولا تمتد إلى السيادة السياسية التي تبقى بيد الرأي العام المتمثل في الهيئة الانتخابية التي بيدها السماح للحزب صاحب الأغلبية في البرلمان

(1) Jean Gicquel, op.cit.p172.

(2) Ivor Jennings, **the law and the constitution**, University of London press, London, 1976, p.138.

(3) عبد الجليل محمد علي، مرجع سابق، ص.52.

(4) محمد عصفور، **أزمة الحريات في المعسكرين الشرقي والغربي**، مطبعة لجنة البيان العربي، مصر، 1961 ص.204.

(5) عبد الجليل محمد علي، مرجع سابق، ص.55.

وحكومته بالاستمرار والبقاء متريعين على هرم السلطة أو إعطاء الفرصة للمعارضة وقلب موازين السلطة في المواعيد الانتخابية الموالية.

وغير بعيد من بريطانيا وبالتحديد في فرنسا وعلى إثر التطبيق المبتور لمبدأ الفصل بين السلطات، وكنتيجة للثورة وتبني النظام البرلماني، تم إخضاع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية أي أن البرلمان هو رأس الهرم في البلاد، بمعنى برلمان لا رقيب عليه أو على نصوص قوانينه وهو المؤتمن على حقوق الشعب وحرياته، وهو ما نتج عنه أن سيادة البرلمان حلت مكان السيادة الوطنية.⁽¹⁾

فقد استلهم الثوار الفرنسيين نظرية الإرادة العامة من الفقيه الفرنسي روسو والتي مفادها؛ أن القانون يجب أن يكون تعبيراً عن إرادة الشعب، وهذا يقتضي نظرياً تطبيق الديمقراطية المباشرة ونظراً للصعوبة العملية، طبق الثوار الديمقراطية النيابية، بحيث أصبحت الجمعية الوطنية المنتخبة من طرف الشعب، هي المعبر عن إرادة الأمة المصاغة في صورة قانون، وبذلك انتهى الأمر بأن أصبحت الجمعية تتمتع بالسيادة التشريعية لأن إرادتها هي إرادة الأمة صاحبة السيادة.⁽²⁾

وهو ما نصت عليه المادتين 3 و6 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة 1789: فنصت المادة 3 على ما يلي: "الأمة مصدر السيادة، ولا يجوز لأي كان أفراداً أو مجموعات من مزاولة أية سلطة ما لم تكن نابعة من الأمة أو لم تتل قبولها."، ونصت المادة 6 على ما يلي: "القانون هو التعبير عن الإرادة العامة، وكل المواطنين لهم حق المشاركة في وضع القانون مباشرة أو عن طريق ممثليهم..."⁽³⁾

(1) أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص ص.70-72.

(2) عبد الجليل محمد علي، مرجع سابق، ص.102.

(3) Article 3 de la déclaration de droit de l'homme et du citoyen de 1789 «Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. »

Article 6 «La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation... ».

Disponible au site électronique du conseil constitutionnel français suivant :

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>, dernière consultation le 05/12/2018 à 08 :47.

وهو ما دفع بعض الفقه بوصف النظام الفرنسي في تلك الفترة بجمهورية النواب "République de députés"⁽¹⁾

على اعتبار "أن المنحدر الطبيعي للديمقراطية التمثيلية يؤدي إلى نقل السيادة من الشعب إلى البرلمان."⁽²⁾

فأصبح الشعب يشارك في الحكم من خلال البرلمان، فكانت بداية بناء نظرية سيادة البرلمان في فرنسا، انعكاسا للتطبيق الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات.⁽³⁾

ثم انتقلت الفكرة بعد ذلك إلى جميع الأنظمة الديمقراطية في العالم سواء كانت جمهورية أو ملكية، في إعطاء البرلمان المكانة السامية في هرم السلطة، بوصفه هيئة منتخبة ومعبرة عن سيادة الشعب، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.

وأصبح البرلمان يتمتع بسلطات وصلاحيات واسعة في المسائل التشريعية والمالية والرقابية والدبلوماسية، تجسدت ضمن الدساتير المعاصرة.⁽⁴⁾

لكن بعد الحرب العالمية الثانية تغيرت زاوية النظر لمبدأ سيادة البرلمان بعد الاحساس بالخطر على حقوق وحريات المواطن من تسلط الأغلبية البرلمانية، وهو ما أدى إلى انحسار هذا المبدأ، وهو ما سيكون موضوع بحثنا في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: تراجع مبدأ سيادة البرلمان في أغلب الأنظمة المقارنة

نجد أن المؤسس الدستوري الفرنسي أسس في دستور سنة 1958 للمفهوم الحديث لسيادة البرلمان، بحيث لم يعد البرلمان محتكرا للسلطة المطلقة في التشريع في مختلف الميادين، بل أصبح له الدور التشريعي بالتقاسم للاختصاصات ما بينه وبين السلطة

(1) Dominique Rousseau, op.cit., p.24.

(2) Philippe Ardant, op.cit., p.173.

(3) أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص.71.

(4) عليان بوزيان، "آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغربية- دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب-"، مداخلة لمقابلة بمناسبة الملتقى الدولي الأول حول "التطوير البرلماني في الدول المغربية، المنظم من طرف مخبر الديمقراطية التشاركية في الدول المغربية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، يومي 15 و16 فبراير 2012، ص.3.

التنفيذية⁽¹⁾، وذلك بقصد السماح، من جهة، للبرلمان في أن يقوم بوظيفته التشريعية وفق تطلعات الشعب صاحب السيادة والإرادة العامة، ومن خلال الاختصاصات المحددة له بدقة في الدستور، ومن جهة أخرى بقصد السماح للسلطة التنفيذية بممارسة وظائفها التنظيمية والتنفيذية وهي تواجه القضايا اليومية المتميزة بالتغير المستمر، وهو ما يعتبر مشاركة في التشريع.

فتنبئ المؤسس الدستوري الفرنسي لفكرة العقلنة البرلمانية في التشريع، من خلال حصر مجال البرلمان التشريعي مقابل إطلاق الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية يجد له تأسيسا في الظروف التاريخية والسياسية في فرنسا (أولا)، إضافة إلى تراجع مبدأ سيادة البرلمان نتيجة لعدم مسايرة هذا الأخير للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية نظرا لتطور المجتمعات، الأمر الذي تطلب تدخل الدولة بسرعة متناهية لوضع الحلول الضرورية والفعالة، وهو ما أصبح يفتقر له البرلمان نتيجة لمبررات قانونية وأخرى فنية (ثانيا).

أولا: الظروف التاريخية والسياسية كمبرر لتراجع سيادة البرلمان

سادت هيمنة البرلمان الفرنسي -المتمثل في الجمعية الوطنية- على النظام السياسي الفرنسي خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة، بحيث انفرد دون غيره من الهيئات الدستورية الأخرى بوضع الدساتير، وبالتالي كان يحرص على تكريس النظام البرلماني الذي يعطي امتيازات كبيرة للبرلمان في مواجهة باقي السلطات، بل أكثر من ذلك، فالحكومة تستمد وجودها من البرلمان وتكون مسؤولة أمامه فقط.

وعلى إثر الصراعات الحزبية التي دارت داخل قبة البرلمان، ساد وضع من عدم الاستقرار السياسي للحكومات، بحيث عرفت فرنسا خلال فترة اثنا عشر (12) عاما خمسة وعشرون (25) تغييرا حكوميا، أي بمعدل تغييرين حكوميين في السنة الواحدة.⁽²⁾

(1) عبد الرضى محسن الطعان، تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة نموذج فرنسا، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي، ليبيا، ط 1، 2001، ص.382.

(2) عبد المجيد طيبي، "آثار العقلنة البرلمانية على سيادة البرلمان في التشريع والرقابة، النظام الجزائري نموذجا"، مجلة البدر، جامعة بشار، الجزائر، المجلد 09، العدد 09 لسنة 2017، ص.361.

وهو ما أدى بعد الحرب العالمية الثانية، إلى زيادة الأصوات المنادية بتقوية السلطة التنفيذية على أساس أنها قادرة على مجابهة الأزمات التي تواجه الدولة، لذلك كان لابد من ضمان الاستقلال الذاتي للهيئة التنفيذية عن البرلمان.⁽¹⁾

ومن أبرز تلك الشخصيات نجد الجنرال "شارل ديغول" "Charles de Gaulle" وبعض المساعدين له "رينه كابيتان" "René Capitant" و"ميشال دبره" "Michel Debré" المنادين لتأسيس نظام دستوري جديد، يعطي لرئيس الدولة سلطات واسعة بحيث تستمد الحكومة وجودها منه مباشرة دون سواه، على أساس أنه منتخب مباشرة من الشعب صاحب السيادة، وبالتالي هو الممثل للأمة والضامن لاستمرارية الدولة الفرنسية من حيث وجودها ونشاطها.⁽²⁾

وخاصة في ظل اتهام الجمهورية البرلمانية بأنها السبب الذي أدى بفرنسا إلى النكبة من خلال الاحتلال الألماني⁽³⁾، وانغماس البرلمان في صراع الأحزاب رغم الدمار والخراب عوضا عن التفكير في حل للخروج من الأزمة آنذاك.⁽⁴⁾

وبمناسبة التحضير لمشروع دستور السنة الخامسة سنة 1958، طلب الجنرال "ديغول" من الجمعية الوطنية تفويض بإعداد هذا المشروع، وكان له ذلك بحيث أسند رئاسة اللجنة الاستشارية إلى معاونه "ميشال دبره" بالإضافة إلى أعضاء من البرلمان والحكومة واستغل الجنرال "ديغول" الأوضاع السائدة آنذاك من أجل الانتصار للسلطة التنفيذية وتقويتها في علاقتها بالخصوص مع السلطة التشريعية وترشيد وعقلنة النظام البرلماني الذي ساد لعقد من الزمن في فرنسا.⁽⁵⁾

(1) Jean Louis Debré, **les idées constitutionnelles du General de gaulle**, LGDJ, Paris, 1974, p31.

(2) Voir, Jean Louis Debré, Jean Pierre Boivin, **la constitution de la Ve République**, P.U.F, 1975, pp.6-15.

(3) Jean Louis Debré, **les idées constitutionnelles du General de gaulle**, op.cit., p.16.

(4) راجع بهذا الخصوص: ابراهيم ابو خزام، **الوسيط في القانون الدستوري**، دار الكتاب الجديدة المتحدة الاسكندرية، مصر، ط2، 2002، ص.365.

(5) لأكثر تفصيل حول الموضوع: راجع عبد الرضى محسن الطعان، مرجع سابق، ص ص.163-170.

فلقد كانت المناقشات والاقتراحات داخل اللجنة وخارجها تتم تحت أنظار الحكومة وتوجيهاتها، وبعيدا عن أنظار الجمعية الوطنية والرأي العام،⁽¹⁾ وهو الأمر الذي سمح للسلطة التنفيذية أن تهندس لحيطة دستور سنة 1958 على مقاسها بتصعيد مركز رئيس الجمهورية مقابل التقليل من سيادة البرلمان ممثل الشعب صاحب الإرادة العامة، عن طريق حصر المجال التشريعي لهذا الأخير.

مع العلم أن اللجنة الحقيقية التي صاغت مشروع الدستور الفرنسي لسنة 1958 في الكواليس كانت تتكون من الأستاذ "ميشال دبره" وفريق شاب من مجلس الدولة تحت أنظار وتوجيهات الجنرال "ديغول" ووزرائه.⁽²⁾

ولما قيل للأستاذ "ميشال دبره" إنكم تنقصون من قيمة البرلمان أمام السلطة التنفيذية رد عليهم قائلا "إننا بصدد عقنة النظام البرلماني، وليس الإنقاص من قيمة البرلمان."⁽³⁾

لكن دستور سنة 1958 أثبت أنه انتقاص من سيطرة البرلمان المطلقة على التشريع فمن خلال نص المادة 34 من دستور سنة 1958، تم تحديد مجال التشريع للبرلمان واضعا حدا لمسألة إطلاقه التي سادت خلال دستور سنة 1946 من خلال نص المادة 13 منه، والتي كانت تنص على "الجمعية الوطنية وحدها هي التي تضع القانون...".

فتعريف القانون من خلال هذه المادة، كان يقتصر على المعيار الشكلي، بمعنى أن البرلمان يمكن أن يشرع في جميع المواضيع بدون حصر، على خلاف دستور سنة 1958 الذي أضاف المعيار الموضوعي لتعريف القانون، من خلال حصر المواضيع المسموح للبرلمان التشريع فيها وما عاهاها فهي اختصاص خالص للسلطة التنظيمية⁽⁴⁾، وهو ما

(1) Bernard Gounay, *P'administration*, PUF, Paris, 1976, p.115.

(2) Jean Louis Debré, *les idées constitutionnelles du General de gaulle*, op.cit., p.160.

(3) Louis Favoreu et Loic Philip, *les grandes décisions du conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 3^{ème} éd, 1995, p.67.

(4) أنظر في نفس المعنى: نوال إيرابن، "الحصر كأساس لتقييد التشريع وإطلاق التنظيم"، مداخلة بمناسبة الملتقى الوطني الموسوم ب"الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر" كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، الجزائر، يوم 29 أكتوبر 2018 ص ص 8-9، غير منشورة.

أبرزته المادة 37 من نفس الدستور والتي جاء فيها " الموضوعات التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها الصفة التنظيمية."

وهو ما عبر عنه الفقيه موريس دفرجي بأن البرلمان سيظل مستمر في ممارسة اختصاصه المعتاد، ولكن سيفعل ذلك في مجال ضيق، فوصف جون لويس دبري هذا التحول " بأن فرنسا انتقلت من تقليد أن البرلمان سيد، غير قابل للمراجعة، على أساس أنه تعبير عن الإرادة العامة إلى حداثة مبدأ سيادة البرلمان في الحدود الدستورية."⁽¹⁾

وتكرست هذه الحداثة بتبني المؤسس الدستوري الفرنسي الرقابة الدستورية عن طريق المجلس الدستوري، والذي اقتصر دوره في بادئ الأمر في منع اعتداء الجمعية الوطنية على المجال التنظيمي للسلطة التنفيذية من خلال احترام أحكام المادة 37 من دستور سنة 1958.⁽²⁾

وعلى ضوء تلك المقدمات والمعطيات نستنتج أن الفلسفة البرلمانية المعقلنة، وتنامي الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية، نتج عنه زوال نظرية البرلمان المشرع الأوحد وبداية لنظرية المشرع المشارك، بمعنى سيادة البرلمان تكون وفق ما يحدده الدستور.

واستفحلت هذه النظرية بانتشار النظم الشمولية التي تقوم على سيطرة الدولة على مفاصل الحكم؛ مثل الشيوعية في الاتحاد السوفياتي، أين ساد انطباع غير مشجع اتجاه البرلمانات، بحيث أصبحت هذه الأخيرة امتداد للسلطة التنفيذية، وعدم قدرتها كممثل للشعب في التأثير على الساحة السياسية، مما تولد عنه ديمقراطية صورية شكلية، في ظل اختلال التوازنات الدستورية الأساسية لصالح السلطة التنفيذية.⁽³⁾

وهي الأمور التي جعلنا نبحت في مبررات انحسار وتراجع سيادة البرلمان في النقطة الموالية.

(1) Jean Louis Debré, "Contrôle de constitutionnalité : entre tradition et modernité", - Colloque « Séparation des Pouvoirs et justice constitutionnelle », conseil constitutionnel, France, le 6 mai 2014, p.01.

(2) راجع بهذا الخصوص: جورج فيدال، بيار دفولفيه، القانون الإداري، ج1، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط1، 2001، ص.295.

(3) عليان بوزيان، "آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية- دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب-"، مرجع سابق، ص.5.

تحول الدولة الحديثة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، أدى إلى تشعب وكثرة وظائفها واتساع مجالات تدخلها وخاصة بعد ظهور الأزمات في شتى الميادين السياسية والاجتماعية والاقتصادية، الأمر الذي تطلب مجابتهها من قبل البرلمان بالتشريعات المتعددة والسريعة لوضع الحلول المناسبة والناجعة، الأمر الذي استحال على البرلمان مسابته من الناحية القانونية(1) ومن الناحية الفنية(2).

1- من الناحية القانونية

من المعلوم أن الوظيفة التشريعية للبرلمان لسن القوانين تمر بإجراءات معقدة وطويلة تتطلب مدة زمنية، فهي إجراءات شكلية محددة دستوريا، لا يستطيع البرلمان تخطيها. وبالتالي أصبح البرلمان عاجز في التماشي مع الظروف والحاجات التي تتطلب السرعة لمجابهتها، وهو الأمر الذي أرجعه الأستاذ "ريمون جانو" "Janot Raymond" إلى "وجود توتر بين الإجراءات المطلوبة دستوريا، وبين المتطلبات والحاجات المستعجلة الواجب إرضائها برد فعل سريع".(1)

وأرجعه البعض "إلى تعذر قيام التشريعات بتنظيم كافة التفاصيل الهامة وضرورة التماشي مع المتطلبات الطارئة، تسهيل اعتماد مبدأ اللامركزية".(2)

وهي الضرورة التي أجبرت البرلمان على التخلي عن بعض صلاحياته للسلطة التنفيذية لكي تمارسها عن طريق اللوائح التنظيمية لمجابهة تلك الأزمات بالفاعلية والسرعة المطلوبة(3) بغرض ضمان استمرارية الدولة ومرافقتها الحيوية خدمة للمواطن وحماية لحقوقه وحياته، بعيدا عن بطئ الإجراءات البرلمانية وتعقيداتها.

(1) Louis Favoreu et Loïc Philip, op.cit., p.68.

(2) أيمن محمد حسن الشريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة المعاصرة، دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، 2005، ص.218.

(3) أنظر في نفس المعنى: نوال إيرلين، مرجع سابق، ص.27.

2- من الناحية الفنية

عدم اشتراط الكفاءة الفنية والمؤهلات العلمية لولوج قبة البرلمان أدى إلى تراجع دور البرلمان، الشيء الذي أدى إلى إهمال أعضاء البرلمان لواجباتهم التمثيلية إزاء تطلعات المواطنين،⁽¹⁾ بحيث تكررت صور الغياب لأعضاء البرلمان عن الجلسات العامة. الأمر الذي تطلب معه منح السلطة التنفيذية دورا مهما في التشريع نظرا لكفاءتها وقدرتها على توظيف أشخاص مؤهلين ذوي خبرة عالية وفنية حسب المواضيع المطروحة التي تتطلب ضبطها بتشريعات سريعة وفعالة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى تعذر على البرلمان تنظيم جميع التفاصيل الهامة والمطلوبة في التشريعات لمجابهة تلك الأزمات.⁽²⁾ ولتحقيق طموحات الجماهير، دعت الضرورة لتدخل السلطة التنفيذية بإمكاناتها الهائلة المادية والبشرية المتخصصة، بواسطة البرامج والمخططات الاقتصادية، وهو الأمر الذي استدعى تكريس تلك الحلول دستوريا من خلال تبني النظرية الحديثة لمبدأ سيادة البرلمان وهي عقلنة النظام البرلماني من خلال حصر مجالاته التشريعية ومنح السلطة التنظيمية مكانة في التشريع من خلال توسيع نطاقها من أجل غرض الفاعلية.⁽³⁾ وهو ما أدى إلى تقهقر البرلمان، فاقتدا مركز الريادة والسيادة، فأصبح عبارة عن هيئة تابعة للسلطة التنفيذية.

المطلب الثاني

نظرة النظام السياسي الجزائري لفكرة سيادة البرلمان

منذ أول دستور للجمهورية الجزائرية سنة 1963، بين المؤسس الدستوري " أن النظام الرئاسي والنظام البرلماني التقليديان للحكم لا يمكن لهما أن يضمنا الاستقرار المنشود للدولة

(1) أنظر، عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص.65.

(2) لأكثر تفصيل راجع: فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة محمد الأول، وجدة، المغرب، 2004، ص.164.

(3) أنظر حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه حقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2006، ص.108.

الفتية والحديثة العهد بالاستقلال، وأن النظام قائم على قاعدة هيمنة الشعب صاحب السيادة.⁽¹⁾

كما أكد المؤسس الدستوري على " أنه على الشعب أن يسهر على استقرار الأنظمة السياسية للبلاد، هذا الاستقرار الذي هو ضرورة حيوية بالنسبة لمهام التشييد الاشتراكي التي تواجهها الجمهورية."⁽²⁾

مما يوحي أن المؤسس الدستوري الجزائري أراد أن يؤسس لنظام سياسي خاص بالدولة الجزائرية حديثة العهد بالاستقلال مع اعتناق مبادئ الاشتراكية، في ظل الحزب الواحد.

وكما سبق ذكره أعلاه، نجد أن مبدأ سيادة البرلمان يجد تأسيسا له في ظل النظام البرلماني، فكيف يجد سبيله في هذا النظام السياسي الجزائري الخاص؟

للإجابة على هذا التساؤل، يتحتم علينا إلقاء الضوء على جميع النصوص الدستورية المتتالية التي عرفتها الجزائر، في ظل الأحادية والتوجه الاشتراكي (فرع أول) وفي ظل التعددية والانفتاح على النظام الليبرالي (فرع ثاني)، بحيث اختلفت النظرة من فترة لأخرى بتغير الايديولوجيات والأزمات السياسية التي مرت بها الجزائر، ومدى تحقق التوازن بين السلطات الدستورية، وخاصة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

الفرع الأول: مبدأ سيادة البرلمان في ظل التوجه الاشتراكي

شهدت الجزائر في ظل الأحادية والتوجه الاشتراكي دستوران، بحيث أول دستور جزائري وضع كان سنة 1963، وصف بأنه لم يكن وفق الاجراءات الديمقراطية، بحيث تمت صياغته من طرف المكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني، ثم عرض للاستفتاء عليه من طرف الشعب في 10 سبتمبر سنة 1963، بعد موافقة المجلس التأسيسي، ومع ذلك أجمع أساتذة الفقه الدستوري الجزائري على أنه يعتبر أفضل وثيقة دستورية من حيث التأسيس لمبدأ سيادة البرلمان كممثل أساسي للشعب صاحب

(1) أنظر مقدمة الدستور الجزائري لسنة 1963، ج. ر. ج. ج. عدد 64 مؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

(2) أنظر نفس المقدمة.

السيادة(أولاً)، أما ثاني دستور عرفته البلاد فهو دستور سنة 1976 الذي جاء بعد فترة انتقالية دامت لأكثر من 10 سنوات، والذي تميز ببداية تراجع سيادة البرلمان في الجزائر بحيث لم يعتبر البرلمان سلطة وإنما اعتبر مجرد وظيفة(ثانياً).

أولاً: مبدأ سيادة البرلمان في ظل دستور سنة 1963

نجد أن أول دستور يوضع بعد الاستقلال لتنظيم الدولة الجزائرية الفتية سنة 1963 أولى أهمية كبيرة لتكريس مبدأ سيادة البرلمان التشريعية،⁽¹⁾ باعتباره ممثلاً أساسياً للشعب صاحب السيادة، بحيث جاء العنوان ليدل على ذلك " ممارسة السيادة - المجلس الوطني" بالرغم من وجود هيئة أخرى تمثل سيادة الدولة ورئيسها وهو رئيس الجمهورية الذي اسندت له السلطة التنفيذية المنتخب لمدة خمس سنوات من أغلبية الشعب، عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري بعد تعيينه من طرف الحزب.

ومن مظاهر سيادة البرلمان في مواد هذا الدستور⁽²⁾ وتقييد سلطات السلطة التنفيذية نذكر ما يلي:

✓ نص المادة 27 والتي جاء فيها " السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، ترشحهم جبهة التحرير الوطني وينتخبون باقتراع عام مباشر وسري لمدة خمسة سنين."، بحيث عبر المؤسس الدستوري عن السيادة بالوطنية والتي اسندها للشعب التي يمارسها عن طريق البرلمان(مجلس وطني).

✓ ونص المادة 28 والتي جاء فيها " يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القوانين..."، بحيث أطلق اختصاص البرلمان في التعبير عن إرادة الشعب بخصوص وضع القوانين.⁽³⁾

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري(دراسة مقارنة)، العلاقة بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة، الجزائر، ط1، 2002، ص.105.

(2) نقصد هنا دستور سنة 1963، ونقدياً للتكرار لجميع المواد المذكورة في الفقرة التالية نعني بها من هذا الدستور.

(3) أنظر في نفس المعنى: خدوجة خلوفي، "ضعف سلطة البرلمان في إعداد القوانين"، مداخلة بمناسبة الملتقى الوطني الموسوم ب" الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، يوم 29 أكتوبر 2018، ص.09، غير منشورة.

✓ نص المادة 29 والتي جاء فيها " يحدد القانون طريقة انتخاب النواب في المجلس الوطني وعددهم، وشروط صلاحية انتخابهم، ونظام ما يتنافى والنيابة."، وهو ما يمنح الصلاحية التامة للبرلمان في تحديد عدد النواب وطريقة انتخابهم وشروط الانتخاب ونظام التنافى.

✓ بالمقابل تم تقييد السلطة التنظيمية بمجال تطبيق القوانين،⁽¹⁾ وذلك من خلال نص المادة 52 والتي جاء فيها " يتولى رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين."

✓ ولا يسمح للسلطة التنفيذية بالتشريع بالأوامر إلا بتفويض صريح من السلطة التشريعية وهو ما نصت عليه المادة 58 والتي جاء فيها " يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر."، فالتفويض يؤكد أن صاحب التشريع الأصيل هو السلطة التشريعية صاحبة السيادة في إنتاج القانون، وبإمكانها استرداد السلطات التي سبق أن فوضت فيها ومع ذلك شكلت الأوامر أهم وسيلة لممارسة رئيس الجمهورية الوظيفة التشريعية، بحيث تستطيع تعديل أو إلغاء قانون قائم أو إحداث قانون جديد.⁽²⁾

✓ نص المادة 36 والتي جاء فيها " لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين" بمعنى أن المؤسس الدستوري لم يقيد النواب بِنصاب عددي معين لقبول اقتراح القوانين.

✓ ونصت المادة 47 على ما يلي " رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني يعين الوزراء الذين يجب أن يختار الثلثين 2/3 منهم على الأقل من بين النواب ويقدمهم إلى المجلس."، فرئيس الجمهورية مسؤول سياسيا أمام البرلمان عن السياسة العامة للحكومة، تجسيدا للمبدأ القائل " حيث توجد سلطة توجد مسؤولية".

(1) ابتداءً من دستور السنة الثامنة للثورة الفرنسية الصادر في سنة 1799، خولت السلطة التنفيذية الاختصاص التنظيمي وأصبح هذا الإسناد منذ ذلك الوقت مبدأً ثابتاً ونهائياً، نقلاً عن: أحمد بركات، "وسيلة مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القرار"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، عدد 1 لسنة 2009 ص.180.

(2) نفس المرجع، ص.189.

✓ كما جاء في نص المادة 55 " يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة، يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس."، بمعنى أن ثلث أعضاء البرلمان يملكون إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية، التي تستوجب استقالته.

✓ كما نصت المادة 51 على الآتي " إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها."، وهو ما يفهم منه أنه في حالة تقاعس رئيس الجمهورية عن إصدار القانون خلال الأجل المحدد ب10 أيام، يمكن البرلمان إصدار القانون الذي صادق عليه، عن طريق رئيس المجلس الوطني.

✓ ونصت الفقرة الثانية من المادة 49 على ما يلي "...يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني، ويوقع مرسومات التطبيق. ويمكن التخفيض من أجل الأيام العشرة عندما يطلب المجلس الوطني الاستعجال." فرغم قصر الأجل الممنوح لرئيس الجمهورية لإصدار القانون، إلا أن المؤسس الدستوري منح زيادة على ذلك للبرلمان مكنة طلب تخفيض ذلك الأجل في حالة الاستعجال.

✓ ونصت المادة 71 على ما يلي " ترجع المبادرة بتعديل الدستور إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني معا."

ف نجد أن أحكام هذه المادة ساوت بين البرلمان ورئيس الجمهورية في المبادرة بتعديل الدستور، بحيث لكل منهما حق المبادرة، وبعد موافقة الأغلبية المطلقة من النواب يعرض التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي.

✓ وأهم ما ميز هذا الدستور أن المؤسس الدستوري لم يمنح لرئيس الجمهورية آليات التأثير على البرلمان، بحيث لم يمنحه سلطة حل البرلمان، وهو ما يعتبر استقلالية تامة للبرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية.

وباستقراءنا لتك المواد نجد أن المؤسس الدستوري، وبالرغم من اقتباسه من أحكام الدستور الفرنسي لسنة 1958، الذي تميز بالعقلنة البرلمانية، إلا أننا لمسنا - ولو نظريا- في الدستور الجزائري لسنة 1963 عدة ملامح لإعطاء البرلمان المكانة اللائقة في لعب

دور في الساحة السياسية كمؤسسة ذات سيادة، تتمتع بالسلطة والصلاحيات الضرورية لممارسة وظائفها الدستورية، مراعاة لتطلعات الشعب صاحب السيادة الأصلية.

لكن للأسف بقيت تلك المظاهر التي كرست مبدأ سيادة البرلمان، أحكام نظرية فقط على اعتبار أنه عمليا لم تجسد على أرض الواقع، بحيث تم تجميد العمل بالدستور مبكرا من طرف رئيس الجمهورية مستعملا صلاحياته الدستورية باتخاذ التدابير الاستثنائية التي نصت عليها المادة 59 من دستور سنة 1963، وتم تعليق أحكام الدستور أيضا بموجب بيان 19 جوان 1965، ليتم إلغائها نهائيا بموجب الأمر رقم 65-182 الذي جاء في نصه "على اعتبار أن مجلس الثورة هو مصدر السلطة المطلقة ريثما يتخذ دستور البلاد"⁽¹⁾

والتي على إثرها مرت الجزائر بفترة انتقالية عرفت سيطرة السلطة التنفيذية على زمام الحكم وتراجع مفهوم سيادة الشعب باعتباره مصدرا للسلطات،⁽²⁾ وهو ما جعل البرلمان كمؤسسة فاعلة في الدولة، هيئة مجمدة دون الاعلان عن حلها رسميا،⁽³⁾ لغاية صدور دستور سنة 1976، ولمعرفة نظرة المؤسس الدستوري لمبدأ سيادة البرلمان في ظل هذا الدستور، يتوجب علينا تحليل بعض مواد في النقطة الموالية.

ثانيا: مبدأ سيادة البرلمان في ظل دستور سنة 1976

بعد صدور دستور سنة 1976 واستحداث مصدر قانوني جديد للمنظومة القانونية الجزائرية في تلك الفترة بمعينة الحزب الواحد، وهي الميثاق الوطني⁽⁴⁾، أصبحت السلطة التشريعية عبارة عن وظيفة من بين الوظائف الأخرى للدولة والتي تشترع في نطاق اختصاصها فقط، وذلك من خلال نص المادة 126 منه والتي جاء في نصها " يمارس

(1) أمر رقم 65-182 ماضي في 10 جوان 1965، يتضمن تأسيس الحكومة، ج.ر.ج.ج عدد 58 لسنة 1965.

(2) محمد أمين أوكيل، " المجلس الدستوري كنموذج للرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مسار مؤسسة"، مداخلة برسم فعاليات الملتقى الوطني حول " المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016 إصلاحات مقررته في انتظار الممارسة" المنعقد بجامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، يوم 27 أبريل 2017 ص.5، غير منشورة.

(3) ع/عاشوري، ي/ابراهيم، "المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال"، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، السنة الأولى، العدد الأول، 2003، ص.16.

(4) عبد المجيد طيبي، مرجع سابق، ص.360.

الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني. للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته، سلطة التشريع بكامل السيادة. يعد المجلس الشعبي الوطني القوانين ويصوت عليها."

ف نجد أن المؤسس الدستوري اختزل مبدأ سيادة البرلمان في السيادة القانونية بمعنى السيادة في التشريع فقط.

ومع ذلك اعتبرت سيادة صورية ومقيدة، على اعتبار أنه انعدمت مظاهر السيادة البرلمانية التي لمسناها في دستور سنة 1963، بينما اتسعت سلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية المنتخب من أغلبية الشعب⁽¹⁾ الممارس للسلطة السامية،⁽²⁾ المجسد لوحدة القيادة السياسية للحزب والدولة، حامي الدستور، والذي يمكنه استفتاء الشعب مباشرة في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية.⁽³⁾

ف نجد أن المادة 127 من دستور سنة 1976 ركزت على أن يتم التشريع البرلماني ضمن اختصاصاته، كما لا بد من الالتزام بمبادئ الميثاق الوطني المستلهمة من النظام الاشتراكي، والتي جاء في نصها " تتمثل المهمة الأساسية للمجلس الشعبي الوطني ضمن اختصاصاته في العمل للدفاع عن الثورة الاشتراكية وتعزيزها. يستلهم المجلس الشعبي الوطني، في نشاطه التشريعي مبادئ الميثاق الوطني ويطبقها."

ومن خلال نص المادة 151 من نفس الدستور تحددت مجالات التشريع البرلماني والتي جاءت على سبيل الحصر ضمن 26 بنداً " يشرّع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور. تدخل كذلك في مجال القانون:

1- الحقوق والواجبات الأساسية للأفراد، وبخاصة نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين في إطار متطلبات الدفاع الوطني.

2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وقانون الأسرة، وبخاصة الزواج والطلاق والبنوة والأهلية والمواريث.

(1) أنظر المادة 105 من الدستور الجزائري لسنة 1976، ج.ر.ج. عدد 94 لسنة 1976.

(2) أنظر المادة 106 من نفس الدستور.

(3) أنظر المادة 111 من نفس الدستور.

- 3- ظروف الاستقرار المتعلقة بالأفراد.
- 4- التشريع الأساسي الخاص بالجنسية.
- 5- القواعد العامة المتعلقة بمركز الأجانب.
- 6- القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي.
- 7- القواعد العامة للقانون الجزائي والإجراءات الجزائية وبخاصة تحديد الجنايات والجرح والعقوبات المناسبة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين.
- 8- القواعد العامة لقانون الإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.
- 9- النظام العام للالتزامات المدنية والتجارية.
- 10- القواعد العامة المتعلقة بنظام الانتخابات.
- 11- التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد.
- 12- المبادئ الأساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية.
- 13- تحديد سياسة التربية، وسياسة الشباب.
- 14- الخطوط الأساسية للسياسة الثقافية.
- 15- إقرار المخطط الوطني.
- 16- التصويت على ميزانية الدولة.
- 17- إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق بجميع أنواعها وتحديد وعائها ونسبها.
- 18- القواعد العامة للنظام الجمركي.
- 19- القواعد العامة المتعلقة بنظام البنوك والقرض والتأمين.
- 20- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية، والسكان، وقانون العمل والضمان الاجتماعي.
- 21- القواعد العامة المتعلقة بحماية المجاهدين وأولي الحق من ذوبهم.
- 22- الخطوط العريضة لسياسة الإعمار الإقليمي، والبيئة، ونوعية الحياة، وحماية الحيوانات والنباتات.
- 23- حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.
- 24- النظام العام للغابات.

25- النظام العام للمياه.

26- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها ووضع ألقابها الشرفية."

واعتبر هذا الحصر بالإضافة إلى بعض الاختصاصات في بعض المواد المتفرقة حصر إيجابي إضافة إلى الحصر السلبي⁽¹⁾ والذي أورده المادة 149 من نفس الدستور والتي جاء فيها " لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية، تكون مساوية، على الأقل للمبالغ المقترح تغييرها"، وهو الأمر الذي شق على البرلمانين في مجال المبادرة بالتشريع المالي وسهل احتكاره من طرف السلطة التنفيذية.⁽²⁾

كما نجد أنه وبالرغم من منح المؤسس الدستوري لنواب المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين، إلا أنه قيدها بنصاب 20 نائبا، مما اعتبر اجهاض للمبادرة البرلمانية في مهدها.⁽³⁾

ومقابل هذا الحصر والتقييد للسلطة التشريعية، عزز دستور سنة 1976 من مكانة السلطة التنفيذية بأن أصبحت تختص بالسلطة التنظيمية، أو ما يعرف باللوائح المستقلة⁽⁴⁾ من خلال الفقرة العاشرة من المادة 111 منه والتي جاء فيها "... يضطلع بالسلطة التنظيمية..."، فالمقصود بالفقرة هنا رئيس الجمهورية الذي أصبح يضطلع بالسلطة التنظيمية بالإضافة لاختصاصه بمجال تطبيق القوانين والتنظيمات وهو ما نصت عليه الفقرة 11 من نفس المادة والتي جاء فيها " يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات..."، وهو الأمر الذي أكدته المادة 152 من نفس الدستور والتي نصت على " يندرج تطبيق القانون

(1) نبيلة لدرع، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، رسالة دكتوراه، فرع قانون عام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2014/2015، ص.16.

(2) El hadi Chalabi, L'Algérie l'état de droit, 1967-1988, Arcantère édition, Paris, 1^{ère} éd, 1989, p.53.

(3) وهو ما نصت عليه المادة 148 من دستور سنة 1976 " المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني. تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون نائبا."

(4) دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ط1، 2013، ص.112.

في المجال التنظيمي. كل المسائل، ماعدا تلك التي يختص بها القانون، هي من المجال التنظيمي."، كما مكن المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر بين دورات المجلس الشعبي الوطني كشرط في التشريع،⁽¹⁾ وهو ما نصت عليه المادة 153 من نفس الدستور والتي جاء فيها "لرئيس الجمهورية أن يشرع، فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة"، وانفرد رئيس الجمهورية بحق المبادرة بالتعديل الدستوري،⁽²⁾ بحيث اقتصر دور البرلمان على اقرار ذلك التعديل بأغلبية ثلثي أعضائه⁽³⁾، كما يملك رئيس الجمهورية سلاح خطير للتأثير على البرلمان وسيادته، بحيث مكنه المؤسس الدستوري من حل البرلمان دون أي شروط.⁽⁴⁾

بالمقابل عدم مسؤولية رئيس الجمهورية ذو الصلاحيات والاختصاصات الهائلة والتي تزداد اتساعا في الحالة الاستثنائية.

وباستقراءنا لهذه المواد وتتبع الواقع العملي في تلك الفترة نجد أن السلطة التنفيذية استحوذت على كافة المجالات متجاهلة التقسيم الدستوري للاختصاصات وخاصة في ظل غياب الرقابة الدستورية التي تغاضى عنها نص هذا الدستور بعد أن نص عليها في دستور 1963، ولم تر النور على إثر تجميد هذا الأخير،⁽⁵⁾ كما سنفصله لاحقا.

ونستنتج أن المؤسس الدستوري الجزائري في تلك الفترة، سار على نهج الأنظمة التي ترغب في محاصرة البرلمان وتحديد اختصاصاته بغرض تحقيق هيمنة السلطة التنفيذية

(1) اسماعيل بوقرة، " أعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، الجزائر، عدد 3 لسنة 2015، ص.82.

(2) وهو ما نصت عليه المادة 191 من دستور سنة 1976 " لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور في نطاق الأحكام الواردة في هذا الفصل."

(3) وهو ما نصت عليه المادة 192 من نفس الدستور " يقر المجلس الشعبي الوطني مشروع قانون التعديل الدستوري بأغلبية ثلثي أعضائه."

(4) وهو ما نصت عليه المادة 163 من نفس الدستور " لرئيس الجمهورية أن يقرر، في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب و الحكومة، حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات مسبقة له..."

(5) لأكثر تفصيل حول الموضوع راجع: إيرين نوال، مرجع سابق، ص.15.

على اعتبار أن النظام السياسي الجزائري لم يكن له أي سند تاريخي أو مشاكل سياسية أو صراعات حزبية داخل قبة البرلمان تجعل المؤسس الدستوري يخضع البرلمان للعقنة البرلمانية.

فأصبح مبدأ السيادة البرلمانية لا يمكن أن يعني سوى الاختصاص الدستوري الذي يطغى عليه تحكم السلطة التنفيذية، ممثلة في رئيس الدولة السلطة النافذة الوحيدة، الذي يمارس من خلال الحزب سائر السلطات.⁽¹⁾

فناقلة القول نجد أن المؤسس الدستوري في دستور سنة 1976، تبنى النظرة الحديثة لمبدأ سيادة البرلمان، التي لا تعني سوى اختصاص في نطاق الدستور الذي بدوره جسد مبدأ وحدة السلطة وتعدد الوظائف، وبالتالي لم نجد البرلمان كسلطة لكي نتكلم عن السيادة.

الفرع الثاني: مبدأ سيادة البرلمان في ظل الانفتاح على النظام الليبرالي

عجلت الازمة الاقتصادية التي شهدتها الجزائر والأحداث التي عقبها سنة 1988 من إحداث القطيعة مع أحادية السلطة؛ الأحادية الحزبية والتوجه الاشتراكي الأمر الذي جعل المؤسس الدستوري يفتح على النظام الليبرالي ويتبنى التعددية السياسية فتطلب الأمر تصحيح جذري للنظام السياسي بتبني عدة مبادئ أساسية للنظام الديمقراطي في أول دستور قانون سنة 1989؛ من بينها مبدأ الفصل بين السلطات -ضمنيا-، مبدأ التعددية السياسية استقلال القضاء، ازدواجية السلطة التنفيذية، مبدأ سمو الدستور، مبدأ تدرج القوانين ومبدأ الرقابة الدستورية.

وفي ظل هذا التحول ولمعرفة موقف هذا الدستور من مبدأ سيادة البرلمان، سنحاول تحليل مضمون بعض مواد الأساسية التي نظمت العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنظيمية، بحثا عن التوازن والاستقرار المنشود(أولا) ونحاول تتبع تطور المبدأ من خلال دستور سنة 1996 (ثانيا) والتعديل الدستوري لسنة 2016 (ثالثا).

(1) أنظر في نفس المعنى: عبد المجيد طيبي، مرجع سابق، ص.360.

أولاً: مبدأ سيادة البرلمان في ظل دستور سنة 1989

أصدر المؤسس الدستوري الجزائري دستور سنة 1989 واضعاً حداً للتوجه الأيديولوجي الاشتراكي للدولة الجزائرية وهيمنة الحزب الواحد، متبنياً التعددية السياسية على إثر الأحداث التي شهدتها البلاد سنة 1988، وذلك من خلال فتح تعدد الجمعيات السياسية.⁽¹⁾

وأكد على ممارسة البرلمان "السلطة التشريعية"⁽²⁾ بكل سيادة من خلال نص المادة 92 من نفس الدستور والتي جاء فيها "يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، وهو ما يستتج منه أن المؤسس الدستوري اختزل بدوره مبدأ سيادة البرلمان في الاختصاص التشريعي فقط بمعنى السيادة القانونية- إعداد القانون والتصويت عليه- دون السيادة السياسية.

وتجدر الإشارة أيضاً أن المؤسس الدستوري اعتبر رئيس الجمهورية المصوت له أغلبية الشعب يعتبر الممثل الأول لهذا الأخير والمعبر عنه والراعي لمصالحه المجسد لوحدة الأمة والساخر على استقلال الدولة، فهو حامي الدستور والممارس للسلطة السامية ومجسد الدولة داخلها وخارجها،⁽³⁾ فأصبح ينوب عن الشعب في سيادته السياسية، على اعتبار أنه غير مسؤول سياسياً.

ومن خلال نص المادة 115 من نفس الدستور، حافظ المؤسس الدستوري أيضاً على نفس الهندسة بحصر البرلمان في 26 بنداً، وهي تقريبا نفس مجالات التشريع التي تناولناها أعلاه في

(1) وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 40 من الدستور الجزائري لسنة 1989، ج.ر.ج. عدد 9 مؤرخة في 05 نوفمبر 1989، "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به"، فاسحة المجال للتعددية السياسية في الجزائر بعد هيمنة الحزب الواحد على النظام السياسي الجزائري قبل إصدار دستور سنة 1989.

(2) أعاد المؤسس الدستوري مصطلح سلطة تشريعية بدل وظيفة تشريعية التي اعتمدت في دستور سنة 1976 أنظر عنوان الفصل الثاني من دستور سنة 1989، وهو الأمر الذي اعتبر أنذاك قطيعة مع وحدة السلطة والحزب الواحد وتبني ضمناً مبدأ الفصل بين السلطات.

(3) أنظر المواد من 67 إلى 71 من نفس الدستور.

دستور سنة 1976 مع بعض التعديلات الطفيفة بدمج بعض العناوين وتبديل مصطلحات البعض الآخر لإضفاء الدقة على المجال التشريعي للبرلمان، مع إضافة 3 بنود جديدة وهي كالاتي:

- البند 12؛ المبادئ الأساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية.

- البند 14؛ الخطوط الأساسية للسياسة الثقافية.

- البند 21؛ القواعد العامة المتعلقة بحماية المجاهدين وأولي الحق من ذوبهم.

كما أكدت المادة 116 من دستور 1989 على استمرار مشاركة السلطة التنفيذية البرلمان لسلطته التشريعية من خلال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، والتي جاء في نصها "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة."

ف نجد أن هذه المادة قد فرقت بين السلطة التنظيمية المخولة دستوريا لرئيس الجمهورية والتي تعتبر سلطة تشريعية مستقلة وواسعة لأنها حددت بطريقة سلبية؛ بمعنى أي مسألة لا تدخل ضمن المجال التشريعي للبرلمان فهي من الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية والسلطة التنظيمية لرئيس الحكومة المتمثلة في تطبيق القوانين فقط والتي تعتبر سلطة مشتقة،⁽¹⁾ على أساس أن المؤسس الدستوري جسد ثنائية السلطة التنفيذية من خلال هذا الدستور.

كما أن الأمر المهم في هذا الدستور هو اختفاء سلطة التشريع بالأوامر التي كانت مخولة لرئيس الجمهورية بين دورات المجلس الشعبي الوطني،⁽²⁾ وهو ما من شأنه أن يحقق في تلك الفترة

(1) بحيث لم يقتصر تقييد البرلمان في مجالات محددة، بل تعداه الأمر إلى منح السلطة التنفيذية سلطة التفصيل في الجزئيات للقوانين التي يسنها البرلمان بوضع المبادئ العامة، لأكثر تفصيل، راجع في الموضوع: صالح لكحل "اتساع نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري"، مداخلة بمناسبة الملتقى الوطني الموسوم ب"الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، يوم 29 أكتوبر 2018، غير منشورة.

(2) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم على ضوء دستور 1989 ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ج2، 2013، ص.137.

- مع العلم هناك من انتقد هذا الأمر على أساس أن الأوامر الرئاسية تكتسي أهمية كبيرة لضمان عدم توقف الحياة العامة في حالة انسداد العملية التشريعية العادية، لأكثر تفصيل راجع: محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص.112.

سيادة البرلمان في التشريع في مجال اختصاصه المحدد دستورياً، وغلق مدخلا هاما من مداخل السلطة التنفيذية لوظيفة التشريع.⁽¹⁾

ومنح المؤسس الدستوري حق المبادرة لكل من رئيس الحكومة (الوزير الأول بعد التعديل الدستوري لسنة 2008)⁽²⁾ وأعضاء المجلس الشعبي الوطني، وأبقى على القيد العددي المتمثل في 20 نائبا لقبول مناقشة اقتراحات القوانين.⁽³⁾

كما نجد أن البرلمان لا يستطيع إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية، على اعتبار أن المسؤولية السياسية تقتصر على رئيس الحكومة فقط، الذي يتوجب عليه تقديم استقالة حكومته في حالات معينة من الدستور.⁽⁴⁾

كما انفرد رئيس الجمهورية في هذا الدستور بسلطة إصدار القوانين في أجل 30 يوما،⁽⁵⁾ دون منح حق إصداره من طرف البرلمان في حالة فوات الأجل وعدم إصداره.

ومنح المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية سلطة حل البرلمان وإجراء انتخابات مسبقة في غضون ثلاث أشهر، دون أن يكون للبرلمان سلاح مضاد اتجاه رئيس الجمهورية، مع تقييد تلك السلطة الخطيرة باستشارة غير ملزمة لكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة.⁽⁶⁾

(1) نبيلة لدرع، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، مرجع سابق، ص. 28.

(2) أنظر المطة 5 من المادة 77 من الدستور المعدلة بالمادة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2008، ج. ر. ج. ج. عدد 63 لسنة 2008.

(3) أنظر المادة 113 من دستور سنة 1989.

(4) وهو ما نصت عليه المواد التالية من نفس الدستور:

- نصت المادة 77 منه على ما يلي " في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، يعين رئيس الجمهورية من جديد رئيس حكومة حسب الكيفيات نفسها ".
- نصت المادة 128 منه على ما يلي " إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتصق الرقابة، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية".

(5) أنظر المادة 117 من نفس الدستور.

(6) أنظر المادة 120 من نفس الدستور.

كما نجد أن دستور سنة 1989 أبقى على انفراد رئيس الجمهورية بحق التعديل الدستوري دون البرلمان، الذي اقتصر دوره على اقرار هذا التعديل قبل عرضه على الاستفتاء الشعبي.⁽¹⁾

فانفراد رئيس الجمهورية بالسلطة التأسيسية المشتقة، واستبعاد البرلمان ممثل الشعب صاحب السيادة من حق المبادرة بالتعديل، يجعل رئيس السلطة التنفيذية يؤسس لهيمنة سلطته على جميع السلطات، وبالتالي لن يتمكن البرلمان من استعادة صلاحياته واختصاصاته المسلوبة دستوريا.

وهو ما نعتبره تراجع تام لمبدأ سيادة البرلمان، بحيث سيمارس سلطات وصلاحيات محددة في نطاق ضيق، بمعنى في إطار المجال المحدد من طرف غريمته التقليدية؛ السلطة التنفيذية صاحبة السلطة التأسيسية المشتقة الوحيدة، في ظل غياب الجمعية التأسيسية الممثلة للشعب.

كما أنشأ المؤسس الدستوري في هذا الدستور هيئة دستورية تتكفل بالرقابة الدستورية وذلك من خلال نص المادة 153 منه والتي جاء فيها " يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور..."

ومنذ تنصيب المجلس الدستوري أصبح يحرص في اجتهاداته على حصر المجلس الشعبي الوطني في نطاق الاختصاص الذي رسمه له المؤسس الدستوري، كما سنرى لاحقا.

(1) وهو ما نصت عليه المادتين 163 و165 من دستور سنة 1989. نصت المادة 163 على ما يلي " لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني، يعرض على استفتاء الشعب للموافقة عليه ثم يصدره رئيس الجمهورية. " نصت المادة 165 على ما يلي " يعرض القانون الذي يتضمن مشروع التعديل الدستوري، بعد أن يقره المجلس الشعبي الوطني، حسب الشروط نفسها التي تطبق على النص التشريعي، على استفتاء الشعب للموافقة عليه خلال الخمسة والأربعين يوما الموالية لإقرار المجلس إياه. "

ثانياً: مبدأ سيادة البرلمان في ظل دستور سنة 1996

تم وضع دستور سنة 1996 بعد الفترة الانتقالية التي شهدتها الجزائر بعد تعطيل المؤسسات الدستورية على إثر حل البرلمان واستقالة رئيس الجمهورية بعد فوز حزب جبهة الإنقاذ المنحل بأغلبية مقاعد المجلس الشعبي الوطني في الدور الأول للانتخابات التشريعية في ظل أول انتخابات تعددية.⁽¹⁾

ولسد مشكلة الشغور المؤسسي تم تبني الثنائية البرلمانية خلال هذا الدستور بإحداث مجلس الأمة الغرفة الثانية غير القابلة للحل وتم التأكيد على مبدأ سيادة البرلمان في التشريع⁽²⁾ من خلال نص المادة 98 منه⁽³⁾، والتي جاء فيها " يمارس السّطة التشريعية برلمان يتكوّن من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السّيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

وتعززت ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة السامية في الدولة بصلاحيات وسلطات هامة.⁽⁴⁾ كما تم الإبقاء على فكرة العقانة البرلمانية في التشريع بحصر المجال التشريعي للبرلمان من خلال المادة 122 منه، والتي جاء في فقرتها الأولى "يشرّع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور⁽⁵⁾ وكذلك في المجالات الآتية..."، إلا أنه لمسنا بعض التوسيع في البنود الخاصة بفئة القوانين بحيث إضافة لزيادة الدقة في صياغة 26 بنداً سابقة الذكر في دستور 1989، تم إضافة 5 بنود جديدة وهي كالاتي، حسب ترتيبها في دستور سنة 1996:

25 - النظام العقاري.

(1) لأكثر تفصيل حول المرحلة الانتقالية ومؤسساتها، راجع: الحاج كرزادي، الفصل بين السلطات في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2015/2014، ص ص. 85-93.

(2) راجع بهذا الخصوص: محمد الأمين بولوم، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان الجزائر، 2015/2014، ص. 136.

(3) الدستور الجزائري لسنة 1996، ج ر ج ج عدد 76 مؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

(4) أنظر المادتين 77 و78 من نفس الدستور.

(5) بمعنى إضافة للمجالات التي أوردها المادة 122 لمجال التشريع بفئة القوانين، هناك مجالات أخرى حددها الدستور للتشريع بفئة القوانين، مثال: المادة 5 من نفس الدستور والتي نصت على " يحدد القانون خاتم الدولة".

26 - الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.

27 - القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوات المسلحة.

28 - قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

29 - إنشاء فئات المؤسسات.

كما شمل توسيع مجال التشريع البرلماني، إضافة مجال جديد يتمثل في طائفة القوانين العضوية⁽¹⁾ والتي تعتبر مكملة للدستور،⁽²⁾ والتي نصت عليها المادة 123 من نفس الدستور والتي جاء فيها " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور،⁽³⁾ يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها.

- نظام الانتخابات.

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.

- القانون المتعلق بالإعلام.

- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي.

- القانون المتعلق بقوانين المالية.

- القانون المتعلق بالأمن الوطني..."

للوهلة الأولى تعتبر هذه المجالات الإضافية لمجال التشريع البرلماني مكسب مهم لكن باستقراء إجراءات المصادقة عليها التي تتطلب نصاب الأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة بالإضافة إلى خضوعها لرقابة المطابقة

(1) مع العلم أن هذه التسمية تبناها المؤسس الدستوري الجزائري عن نظيره الفرنسي الذي استخدمها لأول مرة بصفة رسمية في دستور عام 1848، نقلا عن: وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، الجزائر 2012/2011، ص.209.

(2) لأكثر تفصيل حول هذا الموضوع راجع: محمد الأمين بولوم، مرجع سابق، ص ص.142-144.

(3) بمعنى إضافة للمجالات التي أوردتها المادة 123 لمجال التشريع بفئة القوانين العضوية، هناك مجالات أخرى حددها الدستور للتشريع بفئة القوانين العضوية، مثال: المادة 115 من دستور 1996 والتي نصت على " يحدّد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة."

القبليّة الإلزامية من طرف المجلس الدستوري، مع حصر سلطة الإخطار على رئيس الجمهورية⁽¹⁾، لتأمين عدم خروج المشرع عن الحدود الدستورية التي رسمت له بعناية ودقة متناهية، نجد أنها زيادة في تقييد إرادة البرلمان، وخاصة بعد نقل التشريع في مسألة نظام الانتخابات إلى فئة القوانين العضوية.⁽²⁾

كما منح المؤسس الدستوري بالموازاة لرئيس الجمهورية حق ممارسة السلطة التنظيمية من خلال نص المادة 125 من نفس الدستور، بحيث أصبحت هذه السلطة التنظيمية المستقلة هي الأصل في التشريع والقانون هو الاستثناء، على أساس أن الحكومة هي الأكثر دراية بتنظيم المؤسسات والمرافق العمومية، كونها هي من تتولى إدارتها وتسييرها.⁽³⁾

بحيث أطلقت يد السلطة التنفيذية في التشريع على أساس أن المادة 125 المذكورة أعلاه عرفت مجال السلطة التنظيمية بطريقة سلبية، فجاء في نصها ما يلي " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

ودُعمت هذه المكانة التشريعية للسلطة التنفيذية بعودة حق التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في الحالات العادية والاستثنائية، مما اعتبره بعض الباحثين " إهدار للمبدأ العام البرلمان سيد على المجال التشريعي".⁽⁴⁾

فلقد جاء في نص المادة 124 من نفس الدستور " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

(1) أنظر الفقرة الثانية والثالثة من المادة 123 من نفس الدستور.

(2) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2009 ص.420.

(3) نوال إيرين، مرجع سابق، ص.21.

(4) عبد الله بوقفة، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، العلاقة بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة، الجزائر، طبعة مزيدة ومنقحة 2009، ص.191.

تعدّ لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء."

فالمادة وسعت من نطاق التشريع بالأوامر بدون تحديد مداها، بمعنى لا يوجد أي شرط موضوعي صريح متعلق بالضرورة الملحة لاتخاذها،⁽¹⁾ بل لرئيس الجمهورية سلطة إنتاج القوانين المعيارية في شتى المضامين في حالة شغور البرلمان أو بين دورتي البرلمان منافسا بذلك صاحب السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه الذي يملك سلطة إلغائها - (شرط يستحيل إعماله بعد أن تكون قد دخلت تلك الأوامر حيز التطبيق وأحدثت آثارها) - في أول دورة إضافة لسلطته التقديرية الواسعة في التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية.

كما منح نفس الدستور لرئيس الجمهورية من خلال نص المادة 120 منه سلطة إصدار قانون المالية بأمر في حالة عدم المصادقة عليه من طرف البرلمان خلال 75 يوما من إيداعه.⁽²⁾

وجعل المؤسس الدستوري من خلال نص المادة 119 من دستور سنة 1996، حق المبادرة بالتشريع مشتركة بين كل من رئيس الحكومة (الوزير الأول في تعديل 2008) وأعضاء المجلس الشعبي الوطني وأبقى على القيد العددي المتمثل في 20 نائبا لقبول مناقشة اقتراحات القوانين،⁽³⁾ مما يستتج منه إقصاء أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين، وهو ما يعتبر انتقاص من السيادة التي أقرتها أحكام المادة 98 من نفس الدستور لهذا الأخير من حقه في إعداد القانون

(1) هناك من نص على شرط الضرورة الملحة ضمن الشروط الضمنية للتشريع بالأوامر أثناء غيبة البرلمان لأكثر تفصيل حول الموضوع راجع: أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث القاهرة ط1، 2016، ص ص. 65-68.

(2) لأكثر تفصيل في الموضوع راجع: سفيان عرشوش، "علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، الجزائر، عدد3 لسنة 2015، ص.155.

(3) أنظر المادة 119 من دستور سنة 1996.

والتصويت عليه، وذلك يمثل أول مظهر للمغايرة بين مجلسي البرلمان على مستوى الوظيفة التشريعية، كما يمثل أضعف نقطة بالنسبة للعمل التشريعي والسلطة التمثيلية للبرلمان كمثل للشعب صاحب السيادة.⁽¹⁾

لم يرتب بدوره دستور سنة 1996 مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية أمام البرلمان بالرغم من هيمنته المطلقة على السلطة التنفيذية وخاصة بعد تعديل سنة 2008، أين أصبح رئيس الحكومة (الوزير الأول) ينفذ برنامج رئيس الجمهورية.⁽²⁾

كما نجد أن رئيس الجمهورية بقي يستأثر بسلطة اصدار القوانين خلال أجل 30 يوماً، دون أن يمكن المؤسس الدستوري البرلمان سلطة إصدارها في حالة فوات الأجل وعدم إصدارها من طرف الرئيس.⁽³⁾

واستمر دستور سنة 1996 في منح رئيس الجمهورية غير المسؤول سياسياً سلطة التأثير على مبدأ سيادة البرلمان من خلال السلاح الخطير المتمثل في سلطة الحل دون قيد باستثناء الشرط الشكلي غير الملزم المتعلقة باستشارة كل من رئيساً غرفتي البرلمان ورئيس الحكومة (الوزير الأول).⁽⁴⁾

كما استمر المؤسس الدستوري في منح رئيس الجمهورية حق اقتراح تعديل الدستور والمصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان قبل عرضه على الاستفتاء الشعبي، بينما أعطى البرلمان إمكانية اقتراح تعديل الدستور وقبدها بشروط تمثلت في:⁽⁵⁾

(1) أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص.133.

(2) محمد بومدين، مرجع سابق، ص.86.

(3) وهو ما نصت عليه المادة 126 من دستور سنة 1996 "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً، ابتداء من تاريخ تسلّمه إياه."

(4) وهو ما نصت عليه المادة 129 من دستور سنة 1996 "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرّر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة. وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر."

(5) أنظر المادة 177 من نفس الدستور.

- اشتراط نصاب موصوف بثلاث أرباع (4/3) أعضاء الغرفتين المجتمعتين معا للمبادرة باقتراح تعديل الدستور، وهو ما يعتبر نصاب كبير إذا ما قورن بالنصاب المطلوب للمصادقة على القوانين.

- اشتراط الحصول على موافقة رئيس الجمهورية، الذي يمتلك السلطة التقديرية في عرض تلك المبادرة على الاستفتاء الشعبي.

وحرصاً من المؤسس الدستوري في دستور سنة 1996 على ضرورة احترام مبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية، تبنى بدوره الرقابة على دستورية القوانين وخول هذه المهمة للمجلس الدستوري،⁽¹⁾ الذي كرس من جانبه التفوق للسلطة التنفيذية في مجال التشريع، من خلال تفسيره لتلك الأحكام الدستورية بتحديد له ما هو مجال التشريع أو التنظيم،⁽²⁾ مركزاً أكثر على حصر البرلمان ضمن اختصاصه حتى لا يتعدى على مجال السلطة التنظيمية، وهي الأمور التي سنتطرق لها لاحقاً.

فانطلاقاً مما تقدم نستنتج أن السيادة البرلمانية في دستور سنة 1996 تراجعت وذلك من خلال هيمنة السلطة التنفيذية على جميع السلطات، من خلال الصلاحيات الكبيرة الممنوحة لرئيسها، الأمر الذي جعلنا نستنتج أن السيادة البرلمانية لم تعد تمثل سوى الاختصاص الدستوري في إعداد القانون والتصويت عليه بمفهومه الضيق، ومع ذلك لم يسلم هذا الاختصاص من تدخل السلطة التنفيذية في جميع مراحلها، وهو ما جعل الأصوات تتعالى من أجل تعديل دستوري يتم من خلاله إعادة التوازن للعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بإعادة الاعتبار لهذه الأخيرة لاسترجاع مكانتها في التمثيل الفعلي للشعب

(1) وهو ما نصت عليه المادة 165 من نفس الدستور "يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية."

(2) نبيلة لدرع، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، مرجع سابق، ص 25.

صاحب السيادة، وهو ما سنحاول الكشف عنه من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾ في النقطة المولية.

ثالثاً: مبدأ سيادة البرلمان في التعديل الدستوري لسنة 2016

جاءت ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2016 لتؤكد بعض المبادئ الأساسية بحيث حسم المؤسس الدستوري في نظرة النظام السياسي لمبدأ سيادة البرلمان ليؤكد على مبدأ سمو الدستور "... إنَّ الدّستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريّات الفرديّة والجماعيّة، ويحمي مبدأ حرّيّة اختيار الشّعب ويضفي المشروعية على ممارسة السّلاطات، ويكرّس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرّة ونزيهة... يكفل الدستور الفصل بين السلطات واستقلال العدالة والحماية القانونيّة، ورقابة عمل السّلاطات العموميّة في مجتمع تسوده الشّرعيّة".⁽²⁾

بمعنى أكد المؤسس الدستوري المفهوم النسبي للسيادة، بحيث كل مؤسسة تمارس صلاحياتها بسيادة وفق الاختصاصات المحددة لها في الدستور.

فتم التأكيد على السيادة النسبية للبرلمان في الجزائر (1) وتؤكد التراجع الفعلي لهذه السيادة حتى في إطار اختصاصات البرلمان المحددة في الدستور (2).

1- التأكيد على السيادة النسبية للبرلمان في التعديل الدستوري 2016

نصت المادة 8 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي " السّلاطة التّأسيسيّة ملك للشّعب. يمارس الشّعب سيادته بواسطة المؤسّسات الدّستوريّة التي يختارها. يمارس الشّعب هذه السّيادة أيضا عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين. لرئيس الجمهوريّة أن يلتجئ إلى إرادة الشّعب مباشرة."

(1) القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج عدد 14 لسنة 2016.

(2) أنظر الفقرتين التاسعة والعاشر من ديباجة نفس التعديل الدستوري.

وبقراءة متأنية لنص هذه المادة نجد أن المؤسس الدستوري جعل السيادة ملك للشعب أما ممارستها فهي تكون: (1)

- عن طريق المؤسسات الدستورية، والتي يعتبر البرلمان واحد منها.

- عن طريق الاستفتاء، بمعنى الديمقراطية المباشرة.

- بواسطة ممثليه المنتخبين، بمعنى الديمقراطية النيابية (المجالس المنتخبة).

كما تم التأكيد على السيادة البرلمانية في التشريع من خلال نص المادة 112 من هذا التعديل الدستوري والتي جاء فيها " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكوّن من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه. "

لكن هذه السيادة القانونية - إعداد القانون والتصويت عليه - ليست مطلقة ولا تعني سوى الاختصاص الدستوري في التشريع، على اعتبار أن هذه السيادة نسبية وهو ما لمسناه من خلال بعض مظاهر تراجع تلك السيادة، والتي ستكون موضوع بحثنا في النقطة الموالية.

وقبل ذلك تجدر الإشارة أن المؤسس الدستوري في هذا التعديل الدستوري، أبقى على سمو رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية كأقوى مؤسسة دستورية في البلاد منتخب من أغلبية الشعب، فهو فاعل أساسي في النظام السياسي الجزائري يتمتع بسلطات وصلاحيات واسعة. (2)

مما اعتبره البعض انعكاس صريح لطبيعة ولامح النظام السياسي الجزائري الذي يتجه نحو النظام الرئاسوي، (3) الذي أطلقه الفقيه موريس دوفرليه Maurice Duverger

(1) لأكثر تفصيل حول صاحب السيادة في النظام الدستوري الجزائري راجع: إدريس بوكرا، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص ص 136-141.

(2) راجع بهذا الخصوص: المواد من 84 إلى 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) راجع بهذا الخصوص كل من :

-حاحة عبد العالي وآمال يعيش تمام، "المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر، عدد 14، أكتوبر 2016، ص 83.

على إضعاف سلطات البرلمان وتقوية سلطة رئيس الدولة واعتبره التطبيق المشوه للنظام الرئاسي الكلاسيكي،⁽¹⁾ بعدما كان يعتبر البعض الآخر أن النظام السياسي الجزائري أقرب منه للنظام المختلط أو شبه الرئاسي، على اعتبار أنه قائم على آليات مستعارة من النظام البرلماني، وأخرى من النظام الرئاسي، مع تغليب سلطة رئيس الجمهورية على حساب سلطة البرلمان.⁽²⁾

وظهر ذلك جليا من خلال مواد التعديل الدستوري 2016، وهو ما سنفصله في النقطة الموالية.

2- مظاهر تراجع سيادة البرلمان

بالرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 2016 نص على السيادة البرلمانية في التشريع، إلا أن هذا النص كان صوريا بحيث لمسنا عدة مظاهر لتراجع مبدأ سيادة البرلمان، بحيث وعلى غرار دستور سنة 1996، تبنى التعديل الدستوري لسنة 2016 بدوره نفس الهندسة الدستورية بحصر مجال التشريع البرلماني (أ) وتضمن مظاهر تقييد البرلمان في إطار إجراءات إعداد القانون والتصويت عليه (ب)، كما لمسنا مظاهر متنوعة أخرى أبرزت تراجع مبدأ سيادة البرلمان في النظام السياسي الجزائري إذا لم نقل أعدمته (ج).

أ- تحديد نطاق التشريع البرلماني

استمر المؤسس الدستوري في تعديل سنة 2016، في حصر مجال التشريع بطائفة القوانين من خلال نص المادة 140 منه التي أبقّت على 29 بندا فقط من بين 30 بنداً التي كانت تنص عليها المادة 122 من دستور سنة 1996، أي ناقص بند واحد والمتعلق "بالمصادقة على المخطط الوطني".

- محمد أو مايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه علوم تخصص قانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص.5 وما بعدها.

(1) موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، ط1، 1992، ص.197.

(2) نبيلة لدرع، "مضمون حصر المجال التشريعي في النظام الجزائري وتبعاته"، مداخلة بمناسبة الملتقى الوطني الموسوم ب"الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، يوم 29 أكتوبر 2018، ص.14، غير منشورة.

كما أقيمت المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 على نفس مجالات القوانين العضوية التي كانت تنص عليها المادة 123 من دستور 1996 مع تغيير في النصاب المحدد لمصادقة مجلس الأمة عليها من $\frac{3}{4}$ الأعضاء أصبح النصاب هو الأغلبية المطلقة للأعضاء، أي نفس نصاب نواب المجلس الشعبي الوطني وهي من بين الإيجابيات التي جاء بها تعديل دستور سنة 2016 بالإضافة إلى منح المؤسس الدستوري في نص المادة 137 من الدستور مجلس الأمة حق التشريع في مجالات التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، ويعد هذا الإجراء الجديد خطوة هامة في مجال تعزيز الديمقراطية التشاركية، ويعطي أهمية بالغة للانتخابات المحلية، لأن ثلثي أعضاء هذا المجلس منتخبين من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية المحلية، مما يترتب عنه تغيير في نظام المبادرة بالقوانين تبعا للموضوع محل التشريع.⁽¹⁾

مع العلم أن المبدأ العام من الثنائية البرلمانية هو اشتراك غرفتي البرلمان بالتشريع على قدم المساواة فكل منهما اقتراح القوانين وإقرارها، بحيث مشروع القانون لا يصبح قانونا قابلا للإصدار والتنفيذ إلا إذا وافقت عليه كلا الغرفتين على التوالي.⁽²⁾

وهو ما جعل بعض أساتذة القانون الدستوري الجزائري يرى أنه وبالرغم من أن منح مجلس الأمة حق المبادرة البرلمانية في تلك الميادين الخاصة يعتبر إجراء إيجابيا بالنسبة لسيادة البرلمان إلا أن هذا التحديد يعتبر ناقصا ومحدودا جدا نظرا لكون هذه المجالات الثلاث لا يتم التشريع فيها بصورة متكررة ومستمرة (ربما مرة واحدة كل عهدة بالنسبة لمجالى التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم بينما أحر تقسيم إداري في الجزائر تم قبل حوالي 30

(1) راجع بهذا الخصوص: البرلمان في ضوء الإصلاحات الدستورية لسنة 2016، نشرية عن المديرية العامة

للتشريع، المجلس الشعبي الوطني الجزائري، الجزائر، 2016، ص.6.

(2) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان

الأردن، ط9، 2013، ص.357.

سنة وهو مازال قائما إلى يومنا هذا) عكس المجالات الأخرى التي بقي يستأثر بها المجلس الشعبي الوطني.⁽¹⁾

وهو ما يعتبر حصر المجال التشريعي لمجلس الأمة داخل الحصر الدستوري للمجال التشريعي للبرلمان ككل، بمعنى قيد داخل القيد الكبير المفروض على التشريع البرلماني.

وهذا كله لفسح المجال لمشاركة السلطة التنفيذية للبرلمان صلاحيات التشريع عن طريق السلطة التنظيمية والتي أكدت عليها المادة 143 من نفس التعديل الدستوري إضافة لمنح السلطة التنفيذية لممارسة الوزير الأول.

كما أكد أيضا على السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية للتشريع بواسطة الأوامر الرئاسية مع تقييدها بشرط موضوعي صريح وهو "الاستعجال" ؛ واستشارة قانونية سابقة لمجلس الدولة خلال مدة زمنية محدد وهي في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية.⁽²⁾

ف نجد أن المؤسس الدستوري تبنى مطلب البرلمانين بشأن استشارة رئيس الجمهورية لمجلس الدولة، لإضفاء الصبغة القانونية على الأوامر الرئاسية ومراقبة توفر شرط الاستعجال لمزاوتها والذي تم اقتراحه بمناسبة تشريع القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله،⁽³⁾ إضافة لحق رئيس الجمهورية بإصدار الأوامر الرئاسية في الحالة الاستثنائية⁽⁴⁾ وفي حالة عدم المصادقة على قانون المالية بعد مرور الأجل المحدد دستوريا.⁽⁵⁾

(1) كايس شريف، "الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري"، أعمال الملتقى الدولي "الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة"، مجلة الوسيط، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 12 لسنة 2015، ص. 98.

(2) أنظر المادة 142 من التعديل الدستوري 2016.

(3) قانون عضوي رقم 98-01 ممضي في 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم، ج.ر.ج. ج عدد 37 لسنة 1998.

(4) أنظر المادة 107 من التعديل الدستوري 2016.

(5) أنظر المادة 138، من نفس التعديل الدستوري.

ب-تقييد البرلمان في إطار إجراءات التشريع

تنطلق عملية انتاج المعايير القانونية بمرحلة المبادرة لتصل إلى مرحلة المصادقة ولمعرفة مدى تراجع السيادة البرلمانية على تلك المراحل، يتطلب الأمر منا تتبعها مرحلة بمرحلة لكشف مكامن التقييد وعمقه من خلال النقاط الموالية.

ب-1 تقييد المبادرة البرلمانية

تم تعطيل المبادرة البرلمانية بقيود يمكن أن نلخصها في ما يلي:

ب-1-1 النصاب الجماعي لقبول اقتراح القوانين

نصت الفقرة الثانية من نص المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 على ما يلي " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدّمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه...." من خلال القراءة الأولية لهذه الفقرة نجد أنه لقبول مناقشة اقتراح القوانين المقدمة من طرف النواب أو أعضاء مجلس الأمة، لا بد من استفتاء شرط النصاب الذي وضعه المؤسس الدستوري وهو 20 نائبا أو 20 عضوا من مجلس الأمة، وهو الشرط الذي تم التأكيد عليه ضمنيا من خلال نص المادة 19 من القانون العضوي رقم 16-12،⁽¹⁾ الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والتي نصت على "علاوة على الشروط المنصوص عليها في المادتين 136 و137 من الدستور... "

فمن بين الشروط التي أشارت هاته المادة بشأنها على نص المادة 136 من الدستور تتعلق أساسا بالنصاب الجماعي المتمثل في 20 نائبا أو 20 عضوا من مجلس الأمة. ولم يقتصر التضييق على هذا الحد، بحيث نجد أن الفقرتين 2 و3 من المادة 21 من القانون العضوي 16-12، أتاحت إمكانية سحب اقتراحات القوانين من طرف أصحابها قبل التصويت والمصادقة عليها من قبل البرلمان، مما يترتب عنه حذف تلك النصوص من جدول أعمال الدورة.

(1) القانون العضوي رقم 16-12 ماضي في 15 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج عدد 50 لسنة 2016.

وهو الأمر الذي يسمح للحكومة والأغلبية البرلمانية من ممارسة ضغوطات على أصحاب اقتراحات النصوص القانونية لسحبها، خاصة إذا كانت لا تتماشى مع توجهات النظام السياسي ومخطط عمل الحكومة المزمى من طرف الأغلبية البرلمانية.⁽¹⁾

وبغض النظر عن أمر سحب تلك الاقتراحات، نجد أن نصاب 20 نائبا أو 20 عضوا من مجلس الأمة يعتبر صعب المنال من طرف البرلمانيين، فهو يعتبر قيذا حقيقيا على حق البرلمان في المبادرة التشريعية لما يتطلبه من وقت وجهد لإقناع هذا النصاب خارج الأغلبية البرلمانية على أساس أن الائتلاف الرئاسي جعل أعضاء الأغلبية البرلمانية يكتفون بما تقدمه الحكومة من مشاريع على اعتبار ما تملكه من خبرات وإمكانيات فنية لذلك، حتى وإن أرادت تقديم اقتراح فيكون بإيعاز من الحكومة لتقادي بعض الإجراءات الشكلية فقط،⁽²⁾ إضافة إلى انشغالات أعضاء البرلمان داخل اللجان أو بالمناقشات.⁽³⁾

وهو ما من شأنه طمس فكرة الديمقراطية والأقلية، باستبعاد المبادرة الفردية وفرض فكرة التكتلات والتحالفات.⁽⁴⁾

وهو الأمر الذي سارت عليه أغلبية العهديات البرلمانية باكتفائها بتعديل مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة دون اقتراح القوانين،⁽⁵⁾ الأمر الذي قلب الموازين في السيادة في المبادرة بالتشريع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لفائدة هاته الأخيرة.

(1) سليمة مسراتي، "المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر: بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية" مجلة القانون، المجتمع والسلطة، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة وهران، الجزائر، عدد3، 2014، ص.53.

(2) "وهذا الأمر شائع في فرنسا على سبيل المثال، أين تلجأ الحكومة إلى أصدقائها داخل البرلمان لتتبرير مشاريع القوانين عن طريق مبادرة برلمانية لتقادي المرور عبر مصادقة مجلس الوزراء وأخذ رأي مجلس الدولة"، حول هذا الأمر أنظر: مسعود شيهوب، "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد الثاني، 2003، ص.11.

(3) راجع بخصوص هذا الموضوع: أحسن رابحي، التشريع والمؤسسة التشريعية، دار الكتاب الحديث، القاهرة ط1، 2016، ص.135.

(4) أنظر عبد الله بوقفة، العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002/2001، ص.285.

(5) لمزيد من التفاصيل حول الموضوع راجع صفحة مشاريع القوانين قيد الدراسة وشفحة المبادرة البرلمانية بموقع المجلس الشعبي الوطني على الرابط التالي: آخر زيارة يوم 2018/03/28، على الساعة 15:54

علما أن اشتراط النصاب لم يكن وحده العائق الوحيد بل هناك قيد لا يقل عنه وهو الصياغة القانونية والتسبيب، الذي سنتطرق له في النقطة الموالية.

ب-1-2 قيد الصياغة القانونية مع التسبيب

نص الشطر الثاني من المادة 19 من القانون العضوي رقم 16-12، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على ما يلي "...يرفق كل مشروع أو اقتراح قانون بعرض أسباب، ويحرر نصه في شكل مواد".

وهو ما أكدته المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017⁽¹⁾ والتي نصت على ما يلي " يجب أن يكون اقتراح القانون محررا باللغة العربية، في شكل مواد مرفقا بعرض الأسباب".

وباستقراءنا لتلك المادتين معا نجد أنهما أوردتا قيودا أساسيان- بغض النظر عن التحرير باللغة العربية الذي يعتبر أمر منطقي باعتبار اللغة العربية هي اللغة الوطنية الرسمية للدولة-⁽²⁾ وهما على التوالي:- الصياغة القانونية للمقترح(في شكل مواد) وعرض الأسباب الموجبة للمقترح القانوني.

فبالنسبة للقيد الثاني نجده منطقي على أساس أن المبادرة باقتراح قانون لن تكون وليدة العدم أو من منطلق نزوة، فلا بد أن تكون هناك حاجة لهذا النص التشريعي بمعنى هناك وقائع ظهرت ومصالح تتطلب حمايتها أو تنظيمها بموجب هذا النص التشريعي، في شتى المجالات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية...

على اعتبار أن مهمة النواب الأساسية هي تحسس تطلعات الشعب⁽³⁾ في تلك المجالات وتجسيدها بموجب نصوص تشريعية.

وعليه هذا المقترح القانوني سيحقق الأهداف التي دعت للمبادرة به، لذلك يتوجب توضيح الأساس المنطقي الذي بني عليه.

(1) النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ج.ر.ج. ج عدد 49 مؤرخة في 22 غشت 2017.

(2) وهو ما نصت عليه المادة الثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3)أنظر المادة 115 من نفس التعديل الدستوري.

أما بالنسبة للقيود المتعلقة بالصياغة القانونية في شكل مواد فنجد قيد زائد على البرلمانين سيؤدي بالتأكيد إلى ندرة اقتراح القوانين، على أساس أنه أصلا من مهمة المتخصصين في تحويل الأسباب الموجبة للتشريع إلى قواعد عامة ومجردة وملزمة ولا بد أن تتوافق مع النصوص الدستورية، وأن تكون وفقا للالتزامات الدولية (الاتفاقيات والمواثيق الدولية)، وأن تتناسق مع السياق القانوني القائم في الدولة.⁽¹⁾

وبما أن عضوية البرلمان لا تستوجب توفر مؤهلات علمية أو خبرات فنية ومهنية معينة وفي ظل غياب بنك للمعلومات وجهاز استشاري متخصص في العلوم القانونية ومصالحة خاصة بالصياغة القانونية،⁽²⁾ خاصين بالبرلمان يضاها ما تملكه السلطة التنفيذية من وسائل تقنية وفنية،⁽³⁾ وفي ظل صعوبة التوصل إلى إجماع لعدم وجود برنامج تشريعي واحد (تعدد الرؤى والأهداف)،⁽⁴⁾ سيكون القيد الشكلي المتعلق بالصياغة القانونية صعب التحقيق على أرض الواقع.

ب-1-3 قيد عدم الإخلال بالموازنة العامة للدولة

نصت عليه المادة 139 من التعديل الدستوري 2016 والتي جاء فيها " لا يُقبَل اقتراح أيّ قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العموميّة، أو زيادة النفقات العموميّة، إلاّ إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الرّيادة في إيرادات الدّولة أو توفير مبالغ ماليّة في فصل آخر من النفقات العموميّة تساوي على الأقلّ المبالغ المقترح إنفاقها."

(1) حيدر سعدون المؤمن، مبادئ الصياغة القانونية، قسم اقتراح التشريعات، دائرة الشؤون القانونية، بحث متاح على الرابط التالي : آخر زيارة يوم 2018/03/29 على الساعة 12:08.

http://www.nazaha.iq/%5Cpdf_up%5C1542%5Csiyagha.pdf

(2) لأكثر تفصيل حول الموضوع راجع : كلوديا ريبايرو، "مبادئ وأدوات التشريع الجيد"، مداخلة بمناسبة الندوة العلمية حول " دور الصياغة التشريعية في تطوير وإعداد النصوص القانونية والتنظيمية"، يومي 14 و15 نوفمبر 2016، مجلة الوسيط، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد13، 2016، ص.124.

(3) أنظر سليمة مسراتي، "المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر: بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية"، مرجع سابق، ص.53.

(4) كلوديا ريبايرو، مرجع سابق، ص.124.

وأكدته الفقرة الثانية من المادة 22 من القانون 16-12، المذكور أعلاه والتي جاء فيها " ... لا يقبل أي اقتراح قانون يكون مخالفا للشروط المنصوص عليها في الدستور، لا سيما المادة 139 منه... "

فمن خلال نص المادة 139 من التعديل الدستوري 2016 (121 من دستور 1996) نجد أن المؤسس الدستوري كرس ضوابط وقيود موضوعية على اقتراح القوانين التي يمكن أن تحدث إخلالا بميزانية الدولة من خلال الإنفاق دون توفير مقابل ذلك من الإيرادات.⁽¹⁾ فأبعاد وخلفيات المادة تكشف عن قيد موضوعي لعقلنة البرلمان، وتضييق على اقتراح القوانين من طرف البرلمانين، ومع ذلك اعتبره البعض بأنه قيد وجيه "مخافة من ميول أعضاء البرلمان من استخدام المال العام في مآرب بعيدة عن المصلحة العامة، بدوافع انتخابية محضة"⁽²⁾

وهي نفس الأحكام التي كرستها كل من دساتير إيطاليا، فرنسا، المغرب، لبنان وموريتانيا...، بينما غابت في دستور كل من ألمانيا وبلجيكا والولايات المتحدة الأمريكية.⁽³⁾ وهناك أيضا من نظر لهذا القيد نظرة إيجابية بحيث وجد أنه "من شأنه أن يعطي قوة لاقتراحات القوانين ويحسن من أدائها ويثريها نحو نجاعة الميزانية وانعكاسها النوعي على حياة المواطنين، بالمحافظة على مبدأ توازن الميزانية العامة للدولة والحد من الزيادة في عجز الميزانية بصورة غير متحكم فيها".⁽⁴⁾

(1) سعيد مقدم، إشكالية يوم دراسي حول موضوع: " قراءة في أحكام المادة 121 من الدستور"، المنظم يوم 09 ديسمبر 2013، منشورة بمجلة الوسيط، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 11 لسنة 2014 ص.13.

(2) عبد المجيد جبار، " المحافظة على المال العام والعقلنة البرلمانية"، مداخلة بمناسبة يوم دراسي حول موضوع: " قراءة في أحكام المادة 121 من الدستور"، المنظم يوم 09 ديسمبر 2013، منشورة بمجلة الوسيط تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 11 لسنة 2014، ص.24.

(3) نفس المرجع، ص.22، وأنظر على سبيل المثال المادة 40 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(4) مولود صبري، "المادة 121 من الدستور، ومبرراتها الموضوعية-دراسة مقارنة-"، مداخلة بمناسبة يوم دراسي حول الموضوع: " قراءة في أحكام المادة 121 من الدستور"، المنظم يوم 09 ديسمبر 2013، منشورة بمجلة الوسيط، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 11 لسنة 2014، ص.41.

إلا أننا لا نشاطر هذه النظرة تماما على اعتبار أنه انطلاقا من التجربة العملية نصل إلى نتيجة هامة وهي أن هذا القيد من شأنه إعدام اقتراحات القوانين في مختلف المحطات التي يمر بها؛ ابتداء بمكتب المجلس كما بإمكان الحكومة الدفع بإخلال مقترح القانون بنص المادة 139 من التعديل الدستوري 2016.

ب-1-4 ألا يكون موضوع القانون المقترح قيد الدراسة بالبرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من 12 شهرا

نصت المادة 23 من القانون العضوي رقم 16-12، المذكور أعلاه على ما يلي " لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير مضمون مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر شهرا."

فبالنسبة للقيد الأول يعتبر منطقي لتفادي التكرار، فلا نرهق البرلمان بدراسة اقتراح قانون يكون محتواه يصب في نفس مضمون مشروع أو اقتراح قانون آخر يكون قيد الدراسة من طرف البرلمان،⁽¹⁾ لكن بالنسبة للقيد الثاني الذي يمنع من اقتراح قانون يكون محتواه يشابه محتوى قانون آخر تم رفضه أو سحبه منذ أقل من 12 شهرا يعتبر غير مبرر، بحيث لا يمكن حرمان البرلمانيين من اقتراح نفس القانون بعد أن يكون تم سحبه لظروف ما أو رفضه لشرط شكلي تم تداركه، لمدة سنة كاملة.

الأمر الذي يجعل منه ضابط زائد يؤدي إلى ندرة اقتراحات القوانين.

ب-1-5 تبليغ الاقتراح البرلماني للحكومة لإبداء رأيها بخصوصه

وهو ما نصت عليه المادة 24 من القانون العضوي 16-12، المذكور أعلاه والتي جاء فيها "يبلغ إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله وفقا لأحكام المادة 22 أعلاه. تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة خلال أجل لا يتجاوز الشهرين (02) من تاريخ التبليغ. إذا لم تبد الحكومة رأيها عند انقضاء أجل الشهرين، يحيل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته."

(1) سليمة مسراتي، " المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر: بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية" مرجع سابق، ص.55.

ما يفهم من أحكام هذه المادة أن استفتاء الاقتراح البرلماني للشروط الشكلية والموضوعية وقبوله من طرف مكتب المجلس غير كافي لإحالاته على اللجنة المختصة لدراسته، بل لا بد أن ينال رضى الحكومة خلال مدة شهرين،⁽¹⁾ وفي حالة انقضاء هذه المدة دون رد يحال ضمنيا على اللجنة المختصة لدراسته، إلا أنه عمليا هاته الإحالة لا تحدث، بحيث يتكتم مكتب المجلس على عدم الرد،⁽²⁾ ويعتبره رفض ضمني من طرف الحكومة، ويتم لاحقا استبداله بمشروع قانون حكومي.

بالإضافة إلى طول المدة الممنوحة للحكومة لإبداء رأيها (شهرين)، الأمر الذي يؤدي لتأخير عرض تلك الاقتراحات القانونية على اللجنة المختصة، هذا في حالة قبولها طبعاً.⁽³⁾ فنجد خلال العهدة البرلمانية السابعة، تم اقتراح 05 قوانين لتعديل قوانين سارية المفعول أبدت الحكومة رأيا سلبيا بشأنها، وخلال نفس الفترة تم اقتراح 05 مشاريع قوانين عن طريق الحكومة لتعديلها.⁽⁴⁾

(1) لأكثر تفصيل راجع بهذا الخصوص: يحي بوخاري، "آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله"، مداخلة بمناسبة اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية، الجزائر، يوم 15 فبراير 2009، ص.2 وما بعدها.

(2) أنظر بهذا الخصوص، سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم على ضوء دستور 1989، مرجع سابق، ص.129.

(3) أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2006/2005، ص.293.

(4) أنظر حصيلة العهدة البرلمانية السابعة 2012-2017 أين تم اقتراح 05 قوانين أبدت الحكومة رأيها بخصوصها وهي كالاتي: -اقتراح قانون يعدل ويتم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

-اقتراح قانون يعدل ويتم القانون رقم 85-05 المؤرخ في 16 فبراير 85، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها.

-اقتراح قانون يعدل ويتم القانون رقم 63-278 المؤرخ في 26 يوليو 63، الذي يحدد قائمة الأعياد الرسمية.

-اقتراح قانون يعدل ويتم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات.

-اقتراح قانون يعدل ويتم الأمر رقم 83-11 المؤرخ في 2 يوليو 83، المتعلق بالتأمينات الاجتماعية.

حصيلة متوفرة على الرابط التالي: آخر زيارة يوم 2018/03/30 على الساعة 23:05

ب-2 هيمنة السلطة التنفيذية على جدول أعمال دورات البرلمان

سنتناول هذا المظهر البارز في تراجع سيادة البرلمان من خلال نقطتين نتناول في الأولى هيمنة السلطة التنفيذية على جدول أعمال الدورة الاستثنائية ونتناول في النقطة الثانية الهيمنة على جدول أعمال الدورات العادية.

ب-2-1 هيمنة السلطة التنفيذية على جدول أعمال الدورة غير العادية

من خلال استقراءنا للمادة الرابعة(04) من القانون العضوي 16-12، المذكور أعلاه نجدها أكدت على اجتماع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو باستدعاء من هذا الأخير بطلب من الوزير الأول أو 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني.⁽¹⁾

ولكن نجد الفقرة الأخيرة من تلك المادة أكدت على هيمنة السلطة التنفيذية على جدول أعمال الدورة الاستثنائية، بحيث جعلت تحديد جدول أعمال تلك الدورة من اختصاص المرسوم الرئاسي الذي بموجبه يتم استدعاء البرلمان للانعقاد.

وهو الأمر الذي يُمكن السلطة التنفيذية من ترتيب جدول أعمال الدورة واقتضاره على مشاريع القوانين الاستعجالية فقط واستبعاد اقتراحات القوانين حتى ولو كانت مستعجلة وبالتالي لا يسمح للبرلمان بالنظر في غير الأمور التي حددت له، إلا بعد الحصول على إذن من السلطة التنفيذية،⁽²⁾ لتضمينها ضمن جدول الأعمال، بحيث الفقرة الأخيرة من المادة 135 من التعديل الدستوري 2016 ربطت اختتام الدورة باستنفاد برنامج العمل الذي استدعي البرلمان من أجله.

بمعنى رغم أنه حتى في حالة أن النصاب الموصوف من المجلس الشعبي الوطني هو من طلب عقد دورة استثنائية على أساس ضرورة النظر في مقترحات قوانين مستعجلة

(1) استنادا إلى ما نصت عليه نفس المادة، والتي استبعدت أحكامها أعضاء مجلس الأمة من طلب عقد دورة غير عادية.

(2) أنظر في نفس المعنى: مفتاح عبد الجليل، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر، 2008/2007، ص.121.

إلا أنه لا يملك حق وضع برنامج عمل الدورة، لاستثنائاً رئيس الجمهورية بهذه الأولوية المهمة، إلى جانب سلطته التقديرية الواسعة في قبول ذلك الطلب دون أي ضابط دستوري يلزمه بتبرير الرفض،⁽¹⁾ على أساس سمو مكانته في هرم المؤسسات الدستورية في الدولة إلا أن انفراده بوضع جدول أعمال تلك الدورة دون مشاركة البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع يعتبر إخلال صارخ بمبدأ التوازن بين السلطات.

ب-2-2 هيمنة الحكومة على جدول أعمال الدورة العادية

على عكس الدورة الاستثنائية التي استأثر فيها رئيس الجمهورية بوضع جدول أعمالها، نجد أن المشرع العضوي الجزائري-بإحالة من المادة 132 من التعديل الدستوري 2016- جعل وضع برنامج عمل الدورة العادية مشاركة بين الحكومة والبرلمان إلا أن أحكام المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه أعطت الأولوية والامتياز في ترتيب جدول الأعمال لمشاريع القوانين على حساب اقتراحات القوانين كقيد آخر يضاف إلى القيود المعطلة لتلك الأخيرة باستبعادها أو تأجيلها،⁽²⁾ بحيث نصت على ما يلي " يجتمع مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر مجلس الأمة بالتداول في بداية كل دورة البرلمان لضبط جدول أعمال الدورة تبعا لترتيب الأولوية التي تحدده الحكومة... "

فرغم الاشتراك النظري لمكتبي غرفتا البرلمان مع ممثل الحكومة (مهمة أنيطت بالوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان)⁽³⁾ في إعداد وترتيب الموضوعات المدرجة في جدول الأعمال في ظل التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، الذي أصبح من لوازم

(1) أنظر في نفس المعنى: الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1991، ص.439.

(2) أنظر في نفس المعنى: سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2009، ص.84.

(3) أنظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 98-04 ممضي في 17 يناير 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج.ر.ج. عدد 04 لسنة 1998.

الديمقراطية الحديثة،⁽¹⁾ إلا أن الواقع والممارسة الميدانية أدى إلى خلل في التطبيق،⁽²⁾ تمثل في هيمنة السلطة التنفيذية على جدول أعمال الدورات والجلسات وهو ما تجلّى من خلال التكييف الواسع للمادة 16 من القانون 16-12 المذكور أعلاه، لمصطلح مـررن "الاستعجال"⁽³⁾ الذي تتخذه الحكومة ذريعة لإعطاء الأولوية لمشاريع القوانين لإدراجها في جدول الأعمال.

ولم يتوقف تفوق الحكومة عند هذا الحد بل مكنتها المادة 17 من نفس القانون العضوي المذكور أعلاه من امتياز ضبط جلسات كل غرفة من خلال رأي استشاري تدلي به لمكتب هاته الأخيرة، حسب الحالة.

علما أن مكتب غرفتا البرلمان يتكون من أغلبية الأحزاب المؤيدة للحكومة⁽⁴⁾ مما يجعل رأي الحكومة الاستشاري يلعب دورا مهما في ترتيب جدول أعمال الجلسات وفق مخططات عمل الحكومة وأولويات مشاريع قوانينها.⁽¹⁾

(1) حازم صلاح الدين، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور المصري"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغزور خنشلة، الجزائر، مجلد 2، عدد 1، 2015، ص.10.

(2) عمر فرحاتي، "العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في الجزائر بين فترتي الأحادية والتعددية"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، مجلد 1، عدد 4 لسنة 2008، ص.58.

(3) على أساس أن مكتبا غرفتي البرلمان غير مخولين قانونيا بدراسة أو النظر في السلطة التقديرية الممنوحة للحكومة لتقدير مدى استعجال مشاريع القوانين المودعة لديهما.

(4) يتشكل مكتب المجلس الشعبي الوطني، من رئيس المجلس، وتسعة (9) نواب للرئيس طبقا للمادة 13 من القانون العضوي 16-12، سابق الذكر والمادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 الممضي في 13 ماي 2000، ج.ر.ج. عدد 46 لسنة 2000، بحيث يتشكل من أغلبية نواب أحزاب الموالاة بمجموع سبعة أعضاء، بحيث يتكون المجلس الحالي للعهدة السابعة 2017-2022 من رئيس و أربعة نواب من حزب جبهة التحرير الوطني وثلاث نواب من حزب التجمع الوطني الديمقراطي، بينما يمثل تجمع حركة مجتمع السلم نائب واحد ويمثل الأحرار نائب واحد، للاطلاع على أكثر تفاصيل راجع موقع المجلس الشعبي الوطني على الرابط التالي:

<http://www.apn.dz/ar/instance-et-organes-ar/le-bureau-de-l-apn-ar/2017-06-21-00-16-14>, dernière visite le 04/04/2018 à 12 :47

بينما يتشكل مكتب مجلس الأمة، من رئيس المجلس، وخمسة (5) نواب للرئيس طبقا للمادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، سابق الذكر، بحيث يتشكل بكامله -في لحظة كتابة هذه الأسطر- من

وهو ما أكدته المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، بحيث أعطت الأسبقية في جدول أعمال جلسات مجلس الأمة لمشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، والنصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، والتي أعدت تقارير بشأنها من طرف اللجنة المختصة.

كما مكن المشرع العضوي الحكومة من خلال نص المادة 25 من القانون العضوي 16-12، المذكور أعلاه، من طلب تسجيل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين (2) من تلقيه للدراسة، بعد الموافقة الشكلية لمكتب غرفتي البرلمان.

وهو ما من شأنه إعطاء الامتياز لمشاريع الحكومة للمناقشة والتصويت حتى دون إعداد اللجنة المختصة تقريراً بشأنها، باعتبار طلب التسجيل في جدول أعمال الجلسات يبقى حق حصري للحكومة دون أصحاب المبادرة باقتراح القانون.

وبالرغم من أن المؤسس الدستوري من خلال المادة 114 من التعديل الدستوري 2016 مكن مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة من جلسة شهرية لتقديم جدول أعمال، مما سيسمح لاقتراحات القوانين من اجتياز تلك العقوبات الإجرائية، إلا أن قيد

أعضاء من الائتلاف الرئاسي على الشكل التالي: رئيس من حزب التجمع الوطني الديمقراطي وثلاث نواب من حزب جبهة التحرير الوطني ونائبين من الثلث الرئاسي، للإطلاع على أكثر تفاصيل راجع موقع مجلس الأمة على الرابط التالي:

<http://www.majliselouma.dz/index.php/ar/2016-07-19-12-36-07/2016-09-06-13-53-19/2016-09-06-14-02-48>,
dernière visite le 04/04/2018 à 13 :47

(1) وهي نفس الامتيازات التي منحها الدستور الفرنسي لسنة 1958 للحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان من خلال نص المادة 48 منه والتي جاء ضمنها:

Article 48<< Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée. Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour. En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité...>>

النصاب سيقف حجرة عثرة في وجه المعارضة لاقتراح القوانين، كما أن مكتب المجلس يملك حق رفض ذلك المقترح لجدول الأعمال، بقرار معلل.⁽¹⁾

ب-3 مساهمة الحكومة في مرحلة مناقشة القوانين

على مستوى اللجان الدائمة المختصة، تحظى مشاريع القوانين واقتراحاتها بدراسة معمقة كما يمكن إثرائها وإعادة ضبط صياغتها وتنقيحها بالتعديلات الضرورية،⁽²⁾ على اعتبار أن تلك اللجان تعتبر مخابر تشريعية.⁽³⁾

والمفقت للانتباه أن المشرع العضوي جعل تلك الدراسة تحت أنظار أعضاء الحكومة وإشرافهم، سواء بطلب اللجنة ذاتها، أو بطلب من الحكومة، وهو ما من شأنه توجيه مناقشات اللجنة المختصة لفائدة مشاريع القوانين على حساب الاقتراحات البرلمانية.

ب-3-1 طلب اللجنة الاستماع إلى أعضاء الحكومة

قصد التنسيق والتشاور بين أعضاء اللجنة المختصة وأعضاء الحكومة وبالإضافة إلى الاستماع إلى ممثل الحكومة- وزير العلاقات مع البرلمان- يتم طلب الاستماع إلى كل وزير مبادر بمشروع قانون من أجل إعطاء أكثر توضيح حول الأسباب التي دعت لهذا المشروع والأهداف المتوخاة منه بأدق التفاصيل بحيث بعد تحديد موعد لجلسة اللجنة المختصة لعرض تلك المشاريع من الوزير المختص الذي يمكن أخذ الكلمة في أي وقت الأمر الذي سيمكن الحكومة من شرح مشاريع قوانينها ومدى أهميتها للمساهمة في تطبيق السياسة العامة المرسومة ضمن برنامج عمل الحكومة.⁽⁴⁾

إلا أن هذا الحضور سيكون لصالح الحكومة والتي ستحرص على أن تكون الأولوية لمشاريع القوانين على حساب اقتراح القوانين البرلمانية، الذي يغيب مندوبها من حضور أشغال اللجان، بحيث اقتصر نص الفقرة الأولى من المادة 26 من القانون العضوي رقم 16-12 المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان على طلب الاستماع إلى ممثل الحكومة

(1) أنظر المادة 86 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، سابق الذكر.

(2) يحي بوخاري، مرجع سابق، ص.9.

(3) مسعود شيهوب، "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، مرجع سابق، ص.11.

(4) أنظر في نفس المعنى: محمد الأمين بولوم، مرجع سابق، ص.186 وما بعدها.

وإلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة لذلك، ولم تذكر الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح.

وهو الأمر الذي وضحته المادة 39 من النظام الداخلي لمجلس الأمة والتي نصت على ما يلي " تشرع اللجنة المختصة في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين بالاستماع إلى ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح، حسب الحالة، كما يمكن أن تستمع إلى مندوب أصحاب التعديل."

إلا أنه على عكس أعضاء الحكومة الذين يمكنهم الحضور والاستماع إليهم على إثر طلبهم من خلال المادة 26 من القانون 16-12، المذكورة أعلاه، لم تشر هاته المادة إلى أمر طلب مندوب أصحاب الاقتراح الاستماع إليه أو حضوره جلسات اللجنة الدائمة، بمعنى لم تخصصه شخصياً بطلب الإذن بحضور أشغال اللجنة ومناقشاتها من أجل الدفاع عن اقتراح القانون المودع من طرفه.

ويبقى طلبه مسموح به بصفة عامة كبقية أعضاء المجلس، من خلال الحكم الذي نصت عليه المادة 37 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة والتي جاء فيها " يمكن أي عضو من المجلس أن يطلب الإذن من مكتب اللجنة لحضور أشغالها دون أن يكون له حق المناقشة والتصويت."

ب-3-2 طلب أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة والاستماع إليهم

يمكن للقطاعات الوزارية التي بادرت بمشاريع القوانين ولتتبع مساراتها التشريعية داخل اللجان الدائمة للبرلمان أن تقدم طلب حضور مناقشات تلك اللجان والتدخل بطلب الاستماع إليهم لتصحيح مسار مشاريع القوانين في حالة إثرائها وتعديلها من طرف أعضاء اللجنة بطريقة لا تتلاءم مع السياسة المرسومة ضمن مخطط عمل الحكومة وتوجهاتها، وهو الأمر الذي يتطلب شرح وجهة نظرهم والدفاع عنها وتوجيه المناقشات حول تبني تلك المشاريع وفق نظرة الحكومة.⁽¹⁾

(1) أنظر الفقرة الثانية من نص المادة 26 من القانون العضوي رقم 16-12، سابق الذكر والمادتين 48 و49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، سابق الذكر.

مما يعتبر امتيازاً مهماً للحكومة داخل اللجان الدائمة لمشاركتها في اختصاصاتها التشريعية وفرض هيمنة مشاريع القوانين على النصوص التشريعية المدروسة أمام اللجان واستبعاد أو تأجيل دراسة اقتراح القوانين، إن وجدت أصلاً في ظل هذا التضييق الممنهج.

ب-4 حضور أعضاء الحكومة لجلسات البرلمان

بعد الموافقة على تقارير اللجان من طرف أعضائها توزع على أعضاء مجلسي البرلمان حسب الحالة، قبل انعقاد الجلسة العامة المعنية بالتقرير باثني وسبعين ساعة (72) على الأقل.⁽¹⁾

وخلال الجلسات العامة تتواصل هيمنة الحكومة على العمل التشريعي للبرلمان من خلال حضور أعضائها لتلك الجلسات، الأمر الذي يسمح لهم من متابعة العمل التشريعي وتوجيهه وفق سياستها، ويتجلى ذلك التفوق في النقاط التالية:

- تمنح لهم الكلمة بمجرد طلبها دون قيد التسجيل بجدول ولا بمدة زمنية معينة بغرض تمكينهم من عرض أسباب مشاريع القوانين وشرح التفاصيل لإقناع النواب على التصويت والمصادقة عليها.⁽²⁾

- يمنح لهم حق التعقيب على كلمة مندوب أصحاب اقتراح القانون-إن وجدوا طبعاً- إما بالمعارضة أو التأييد، ويمنح لهم حق الرد على التفسيرات والتأويلات الخاطئة التي لا تصب لصالح التصويت الإيجابي لصالح مشاريع القوانين والمصادقة عليها.⁽³⁾

- يحق لهم التدخل لجعل طريقة المناقشة محدودة بحيث تقتصر على جهات معينة دون باقي الأعضاء، بحيث تقتصر على ممثل الحكومة، اللجنة المختصة ومندوب أصحاب اقتراح القانون أو التعديل.⁽⁴⁾

(1) أنظر الفقرة الثانية من المادة 43 من نفس النظام الداخلي والفقرة الثالثة من المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، سابق الذكر.

(2) أنظر الفقرة الرابعة من المادة 33 من القانون العضوي رقم 16-12، سابق الذكر.

(3) أنظر في نفس المعنى نص الفقرة الأخيرة من نفس المادة من نفس القانون العضوي.

(4) أنظر الفقرة الأولى من المادة 36 من نفس القانون العضوي.

- يمكنهم تقديم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة مادة⁽¹⁾.
 - تتوقف الجلسة وجوبا بناء على طلب ممثل الحكومة، إذا رأى أن المناقشة تسير ضد التصويت لصالح مشروع القانون⁽²⁾.
- وهي الامتيازات التي أجمع الفقهاء أنها تشكل مساسا صارخا باستقلال البرلمان بالتشريع⁽³⁾ وتدعيما لهيمنة السلطة التنفيذية على سلطة التشريع الممنوحة لممثل الإرادة الشعبية.

ب-5 تأطير الحكومة لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان

منح المؤسس الدستوري لغرفتي البرلمان إمكانية الخلاف حول مشروع القانون الذي تعرضه الحكومة عليهما ولا تتم المصادقة عليه وفق الإجراءات المحددة دستوريا، ولكن رغم الإصلاحات الهامة التي مست أحكام المادة 138 من الدستور سنة 2016 (المادة 120 من دستور سنة 1996 قبل التعديل) التي تأطر تسوية ذلك الخلاف، وفي إطار التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية استمر المؤسس الدستوري في منح حق استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد للحكومة، ومنحها أيضا عدة امتيازات لحسم الخلاف في حالة استمراره الأمر الذي يعزز هيمنة السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية.

فبالرغم من تقييد المؤسس الدستوري الوزير الأول بأجل زمني معين قدر بخمسة عشر (15) يوما، إلا أن أحكام المادة 138 من الدستور، المذكورة أعلاه جاءت خالية من أي ضمانات أو جزاء دستوري يلزم هذا الأخير باحترام هذا الأجل وخاصة إذا كانت كل المعطيات توحى بأن الأمور تسير في غير صالح الحكومة وأن التعديلات التي أدخلت على مشروع القانون الذي بادرت به الحكومة تتعارض مع سياستها وتوجهاتها.

(1) أنظر الفقرة الأولى من المادة 34 من القانون العضوي رقم 16-12، سابق الذكر.

(2) أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 34 من نفس القانون العضوي.

(3) راجع بخصوص هذا الموضوع: عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص. 47.

وإضافة إلى تفوق الحكومة بخصوص اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء فإنها تحظى بامتياز آخر يتمثل في عرض نص الصلح⁽¹⁾ - الذي تم الاتفاق حوله داخل اللجنة والمحال إليها من طرف رئيس المجلس الذي انعقد الاجتماع بمقره⁽²⁾ على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه.

وفي ظل عدم تقييده من طرف المشرع بقيد زمني، يبقى للوزير الأول السلطة التقديرية في عرض هذا النص على البرلمان للمصادقة عليه متى تهيأت الظروف السياسية المناسبة لضمان المصادقة عليه بأريحية ودون تعديلات خاصة من طرف الغرفة السفلى المنتخبة من طرف الشعب.⁽³⁾

وهو ما يزيد من تفوق السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، فرغم توصل ممثلي الغرفتين داخل اللجنة المتساوية الأعضاء لنص صلح توافقي بينهما إلا أنهما لا يملكان مفتاح تمريره للبرلمان للمصادقة عليه، الأمر الذي يؤكد فقد البرلمان لسيادته في التشريع أمام المنافسة القوية من طرف السلطة التنفيذية وفق هندسة المؤسس الدستوري المبنية على تفوق هاته الأخيرة على آليات التشريع.

وتجدر الإشارة إلى التفوق الذي منحه أيضا المؤسس الدستوري للحكومة من خلال سلطة الاعتراض على إدخال تعديلات على نص الصلح، من خلال الجزء الثاني من الفقرة السادسة من المادة 138 من التعديل الدستوري والتي جاء في نصها "...ولا يمكن إدخال أيّ تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة..."، وهو ما من شأنه إعطاء الحكومة سلطة رقابة على نص صلح اللجنة المتساوية الأعضاء من التعديلات التي لا تتوافق مع سياستها.⁽⁴⁾

(1) أنظر الفقرة السادسة من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ونص المادة 96 من القانون العضوي رقم 16-12، سابق الذكر.

(2) أنظر الفقرة الرابعة من المادة 95 من نفس القانون العضوي.

(3) أنظر في نفس المعنى: سعاد عمير، مرجع سابق، ص.132.

(4) أنظر في نفس المعنى: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، مرجع سابق، ص.175.

وأخر امتياز لتفوق الحكومة على مسار نص الصلح داخل غرفتي البرلمان يتمثل في سلطة الوزير الأول في حالة تواصل الخلاف بينهما من إخطار المجلس الشعبي الوطني بحسم الأمر إما بالأخذ بنص الصلح أو النص الأخير الذي صوت عليه.

وفي حالة عدم إعمال الوزير الأول لهذه السلطة يتم سحب النص وإنهاء تلك المراحل المرطونية لإنشاء القاعدة القانونية بإرجاعها إلى العدم، علما أن المؤسس الدستوري لم ينص على كيفية إعادة بعث تلك المبادرة بالتشريع مرة أخرى بإعادة طرحها على البرلمان بعد مرور مدة زمنية معينة كما كان الأمر عليه في دستور سنة 1996.⁽¹⁾

ج- مظاهر أخرى لتراجع السيادة البرلمانية في التعديل الدستوري 2016

بالإضافة إلى تلك المظاهر-التي تناولناها أعلاه- لتراجع مبدأ سيادة البرلمان في التعديل الدستوري 2016، نجد أيضا:

ج-1 الاستمرارية في إهمال المؤسس الدستوري مهمة البرلمان في إصدار القوانين في حالة تقاعس رئيس الجمهورية في إصدارها بعد فوات الأجل الممنوح له، مثل ما كان عليه الحال في دستور سنة 1963.⁽²⁾

ج-2 لم يرتب بدوره هذا التعديل الدستوري مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية أمام البرلمان، بينما استمر في منح سلطة حل هذا الأخير لرئيس الجمهورية بعد استشارة شكلية غير ملزمة.⁽³⁾

(1) أنظر المادة 120 من دستور سنة 1996.

(2) نصت المادة 144 من التعديل الدستوري 2016 على " يُصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلّمه إيّاه."

(3) نصت المادة 147 من نفس التعديل الدستوري على " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرّر حلّ المجلس الشعبيّ الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبيّ الوطني ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول. وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر."

ج-3 أبقى هذا التعديل الدستوري على أفراد رئيس الجمهورية بحق التعديل الدستوري مقابل تقييد مبادرة البرلمان بنفس الشروط المذكورة في دستور 1996 قبل التعديل.⁽¹⁾

ج-4 الاستمرار في اعتماد الرقابة الدستورية ممثلة في المجلس الدستوري⁽²⁾ - الذي استفاد من أكبر قدر من الإصلاح في التعديل الدستوري لسنة 2016 - والذي ساهم في حصر البرلمان ضمن المجال التشريعي الذي رسمه له المؤسس الدستوري.

واعتبرت الرقابة الدستورية أكبر مظهر مؤثر من المؤثرات الداخلية والخارجية لتراجع مبدأ سيادة البرلمان؛ وهو ما يجعلنا نبحث في مبدأ الرقابة الدستورية في المبحث الثاني.

(1) نصت المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن " لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي. يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره. يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب.

ونصت المادة 211 من نفس التعديل الدستوري على ما يلي " يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي. ويصدره في حالة الموافقة عليه.

(2) نصت الفقرة الأولى من المادة 182 من نفس التعديل الدستوري على ما يلي " المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور. "

المبحث الثاني مبدأ الرقابة الدستورية

الخوف من إطلاقية مبدأ سيادة البرلمان على حقوق الفرد وحياته، استوجب أن يكون هناك ضوابط وحدود لحماية تلك الأخيرة من تعسف الأغلبية البرلمانية، بمعنى لا بد من حلول دولة القانون مكان الدولة القانونية، في ظل النظام الديمقراطي، على اعتبار أن دولة القانون ترتكز على مبادئ أساسية، يمكن تلخيصها فيما يلي:

- مبدأ سمو الدستور .

- مبدأ تسلسل القواعد القانونية.

- مبدأ الرقابة الدستورية.

كما نجد أن المبدأ الأخير يعتبر آلية أساسية لبروز باقي المبادئ، بمعنى الرقابة الدستورية تعتبر تأكيد لسمو الدستور وتجسيد لمبدأ تدرج القوانين، لذلك واجه صعوبات كبيرة في بداية ظهوره، على اعتبار أنه انتهك مبدأ مهم في الدولة القانونية، ألا وهو مبدأ سيادة البرلمان، الذي ساد لعقد من الزمن يتربع على عرش المبادئ الدستورية، لأنه هذا الأخير يستمد قوته وسموه من الشعب صاحب السيادة الأصلية، فالمقصود بالرقابة الدستورية " تلك العملية التي يتم من خلالها فحص القانون والتأكد من مدى مطابقته للدستور نصا وروحا أو عدم مطابقته لهذا الأخير ومخالفته لأحكامه."⁽¹⁾

ولتتبع تطور مبدأ الرقابة الدستورية وكيف تبناه المؤسس الدستوري الجزائري(مطلب ثاني) لا بد لنا من معرفة كيف تجسدت وتطورت فكرة الرقابة الدستورية في الأنظمة المقارنة(مطلب أول).

(1) أشرف عبد القادر قنديل، الرقابة على دستورية القوانين-دراسة مقارنة-، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2013، ص.11.

المطلب الأول

الرقابة على دستورية القوانين في القانون المقارن

التحول من الدولة القانونية إلى دولة القانون، جعل مبدأ سمو الدستور يطفوا على الهرم القانوني للدولة، بمعنى إذا ما تعارضت باقي القواعد القانونية مع الدستور في نصوصها أو روحها أو حتى أهدافها، كانت الغلبة والأرجحية للدستور.

وانطلاقاً من هذا التفوق للدستور الجامد على جميع القواعد القانونية في الهرم القانوني للدولة، تبلورت فكرة الرقابة الدستورية (فرع أول)، واتخذت عدة صور لها بحسب النظام السياسي المنتهج داخل الدول والخلفية التاريخية السائدة (فرع ثاني).

الفرع الأول: تبلور فكرة الرقابة الدستورية

تَوَلَدَ مبدأ الرقابة الدستورية في أمريكا عن المحكمة العليا بالولايات المتحدة الأمريكية في قضيتي كل من هيلتون ضد الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1796 وكالدر ضد بول سنة 1798 ولكن لم تقض فيهما بعدم الدستورية، وفي فيفري سنة 1803 في القضية الشهيرة ماربوري ضد ماديسون، قضت فيه بحق القاضي بالامتناع عن تطبيق القانون متى تبين له أنه مخالف للدستور، على اعتبار أن الدستور يعبر عن الإرادة الشعبية، ومن ثم نجد أن الدستور يعلو على سائر القوانين، وبالتالي تعتبر لاغية وباطلة كل القوانين التي تخالف هذا الأخير.⁽¹⁾

فبالرغم من عدم نص الدستور الأمريكي صراحة على الرقابة الدستورية إلا أن المحكمة العليا ارتكزت في حكمها السابق على الفقرة الثانية من المادة السادسة منه التي نصت على ما يلي "يعتبر هذا الدستور وكذا ما تسنه الولايات المتحدة من قوانين تماشياً مع

(1) لتفصيل أكثر حول القضية راجع: رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2005، ص.64.

أحكامه وما تبرمه من معاهدات قانونا أسمى في الولايات وينقيد به القضاء في كل ولاية بصرف النظر عن أي حكم مخالف في دستور الولاية أو قوانينها.⁽¹⁾

وبعد عودة الفقيه الفرنسي إدوارد لمبارد Edward Lombarde من أمريكا ودراسته النظام القانوني في تلك البلاد، ارتأى أن المحكمة العليا "تجسد حكومة القضاء"⁽²⁾ وهي العبارة التي أدت إلى تأخر ظهور فكرة الرقابة الدستورية في فرنسا (ثانيا) في حين قام معلم فينا هانز كلسن Hans Kelsen بتطوير مبدأ الرقابة الدستورية (أولا).

أولا: فكرة الرقابة الدستورية وفق النظرية الكلسانية

استطاع الفقيه النمساوي هانز كلسن Hans-Kelsen أن يبلور نظريته الشهيرة التي أطلق عليها " النظرية القانونية الخالصة"، والتي مؤداها " أنه لا بد أن تكون هناك علاقة تبعية بين جميع النصوص القانونية داخل الدولة بتعدد مصادرها، بمعنى أن القواعد القانونية لا توجد في مستوى واحد من السلم الهرمي للمنظومة القانونية، وإنما على مستويات مختلفة، أي وجود تصنيف مواز من الأعلى إلى الأسفل، في إطار تراتبية هرمية يكون الدستور في قمته."⁽³⁾

فصحة القاعدة القانونية التي أنشأت طبقا لقاعدة قانونية أخرى تتأسس على هذه الأخيرة والتي بدورها أنشأت طبقا لقواعد أخرى والتي تشكل بدورها أساس صحتها.⁽⁴⁾

من هذا المنطلق يرى كلسن أن القاعدة القانونية لا تقوم بذاتها منعزلة، بل لا بد أن تكون مرتبطة ومنسجمة مع القاعدة التي تعلوها في الترتيب الهرمي، بمعنى لا تكتسب القاعدة التشريعية قيمتها المعيارية إلا إذا جاءت متطابقة مع الدستور-القانون الأسمى في الدولة-، والتشريع التنظيمي لا يكتسب قيمة معيارية إلا إذا جاء متطابقا مع القانون،⁽⁵⁾

(1) راجع في هذا الموضوع : الدستور الأمريكي النسخة العربية متوفرة في مكتبة حقوق الانسان، جامعة ميسوتا على الرابط الالكتروني التالي:

<http://hrlibrary.umn.edu/arabic/us-con.html>, dernière consultation le 25/12/2017, à 05 :50

(2) أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص.96.

(3) Hans Kelsen, théorie pure de droit, traduction de Charles Eisenmann, Dalloz, Paris, 1962, p.299.

(4) فطة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة مجال ممدود وحول محدود، رسالة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والحريات العامة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2010، ص.3.

(5) أحسن رابحي، التشريع والمؤسسة التشريعية، مرجع سابق، ص ص 6-7.

فالتفاوت في الترتيب داخل الهرم القانوني، مرده إلى القوة القانونية التي تتمتع بها كل قاعدة معيارية، فالدستور يعتبر أسمى معيار لأنه يتمتع بقوة قانونية تختلف عن القوة التي تتمتع بها القواعد الأخرى، من الناحية الشكلية والموضوعية.⁽¹⁾

فمن الناحية الشكلية يسمو الدستور على باقي القواعد القانونية على اعتبار أن الوثيقة الدستورية يخضع انشائها وتعديلها إلى إجراءات معقدة، يتم تحضيرها من طرف مجلس أو جمعية تأسيسية منتخبة من طرف الشعب، ثم يتم عرضها على الاستفتاء الشعبي لإقرارها، فهذا السمو الشكلي يشكل حاجز أمام السلطة التشريعية من الخروج على أحكام النصوص الدستورية.⁽²⁾

أما من الناحية الموضوعية، فالوثيقة الدستورية من خلالها يتم تحديد نظام الحكم وكيفية ممارسة السلطات وتنظيمها، وتكفل الحقوق والحريات الفردية والجماعية، كما تشمل على القيود التي لا بد أن تلتزم بها السلطات في ممارسة صلاحياتها، فتعتبر مواضيع أساسية وسامية ومرجعية، مما يجعل الدستور يكتسب المرتبة السامية في المنظومة القانونية للدولة.⁽³⁾

ثم تأتي في المرتبة الثانية المعايير القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية(البرلمان) على اعتبار أنه يمثل الشعب صاحب السيادة الأصلية، فهي أقل مرتبة من الدستور، لذلك لا بد أن تلتزم القواعد التشريعية بأحكام هذا الأخير كمرجعية معيارية أساسية، مخالفته تؤدي إلى بطلانها وإغائها، وفي المرتبة الثالثة تأتي القواعد التنظيمية، الصادرة عن السلطة التنفيذية، التي يتوجب عليها أيضا أن تكون متطابقة ومنسجمة مع القاعدة الأسمى منها-القاعدة القانونية الصادرة عن البرلمان-.⁽⁴⁾

(1) عصام سليمان، إشكاليات الرقابة على دستورية القوانين، الكتاب السنوي، المجلس الدستوري، لبنان المجلد6، 2012، ص.47.

(2) لأكثر تفصيل: راجع أمين عاطف صليبيا، مرجع سابق، ص ص.81-82.

(3) عمر العبد الله، "الرقابة على دستورية القوانين(دراسة مقارنة)"، مجلة جامعة دمشق، سوريا، المجلد السابع عشر، العدد الثاني، 2001، ص.2.

(4) راجع بخصوص هذا الموضوع : أحسن راجي، التشريع والمؤسسة التشريعية، مرجع سابق، ص ص.8-9.

وانطلاقاً من تلك المعطيات والمقدمات كان لزاماً أن توجد هيئة رقابية تضمن هذا السمو للقانون الأساسي في الدولة والترابط بين هذه القواعد، وهو ما جعل معلم فينا يؤسس لأسلوب جديد من الرقابة يعهد به لمحكمة خاصة مستقلة عن جميع السلطات، وخاصة السلطة القضائية، خلافاً لما هو متعارف عليه في الولايات المتحدة الأمريكية أين يتولى الرقابة على دستورية القوانين محاكم عادية في قمتها المحكمة العليا.⁽¹⁾

فالمهمة الأساسية لهذه المحكمة الخاصة تتمثل في بحث مدى دستورية الأحكام التشريعية التي تصدرها السلطة المختصة بالتشريع في الدولة، بعد إخطارها من طرف جهات محددة في الدستور، أو ما يعرف بالدعوى الأصلية.⁽²⁾

ووجدت هذه النظرية الكلسانية - تجسيد مبدأ الرقابة الدستورية عن طريق محكمة خاصة - طريقها إلى أغلبية الأنظمة الدستورية في العالم، لوضع حد للتجاوزات التي مارستها الأغلبية البرلمانية في تقييد الحقوق والحريات الفردية والجماعية المكفولة دستورياً على اعتبار أن هذه الأخيرة يجب أن تكون لها الأسبقية والاحترام داخل الدولة على غيرها من الأولويات.

فانطلاقاً من تلك المعطيات نجد أن الرقابة الدستورية تعتبر رقابة قانونية ممثلة في إجراء أو مجموعة من الإجراءات تهدف إلى ضمان سمو الدستور الذي يتربع على قمة التدرج المعياري بإلغاء أو تجميد تطبيق أي تصرف (قانون معاهدة، تنظيم) يكون مخالفاً للدستور.

وبالموازاة لهذا التطور لمبدأ الرقابة الدستورية في أوروبا، نجد أن فرنسا كانت تنتظر لمبدأ الرقابة الدستورية من زاوية مختلفة نظراً لعوامل تاريخية خاصة بها تطورت وتبلورت مع الزمن وخاصة بعد صدور دستور الجمهورية الخامسة، وهو ما سيكون موضوع بحثنا في الفقرة الموالية.

(1) سعيد بوشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص.6.

(2) عصام سليمان، إشكاليات الرقابة على دستورية القوانين، مرجع سابق، ص.47.

إن التجربة السلبية التي مرت بها فرنسا قبل الثورة؛ والتي تمثلت في عرقلة المحاكم (البرلمانات) تطبيق القوانين، وإخضاع السلطة التشريعية لرقابة السلطة القضائية جعلت الجمعية التأسيسية لإعداد دستور السنة الثالثة عام 1795 ترفض مشروع الفقيه "سياس Sieyès" بإنشاء هيئة محلفين دستورية تتكفل بفرض احترام الدستور عن طريق الرقابة على دستورية القوانين التي تسنها الجمعية الوطنية، على اعتبار التخوف من تحول تلك الهيئة المقترحة إلى سلطة فوق السلطات،⁽¹⁾ في وقت ساد فيه مبدأ سيادة البرلمان المعبر عن الإرادة العامة.

وبقي الفكر القانوني الفرنسي تحت ضغط تلك الفكرة المسيطرة، واستبعد مرحلياً اعتماد تلك الرقابة، فعلى سبيل المثال نجد كل من العلامة بار ثلمي Barthelemy ودجي Duguít أبدياً تخوفاً مشتركاً من انزلاق تلك الهيئة المقترحة لممارسة الرقابة على دستورية القوانين، في المتهمات السياسية⁽²⁾، كما حذر البعض الآخر من رؤية تكريس حكومة القضاة في الميدان، محتلة مركز أسمى من ممثلي الأمة في مسألة سياسية.⁽³⁾

وفي ظل تواجد توجه معارض لهيمنة الأغلبية البرلمانية، التي تسن القوانين انطلاقاً من مصالح معينة - شخصية أو انتخابية أو حزبية-،⁽⁴⁾ عاود الفقيه "سياس" Sieyès الكرة في دستور السنة الثامنة عام 1799، ونجح هذه المرة في إقناع الجمعية التأسيسية بتكريس مبدأ الرقابة الدستورية وإسنادها إلى هيئة سياسية، ممثلة في مجلس الشيوخ الحامي للدستور،⁽⁵⁾ على اعتبار أن رجال الثورة كانوا ناقمين على جهاز القضاء لتبعيته المطلقة للنظام الملكي، وتفشي الفساد داخله معتمدين في ذلك على التطبيق الجامد لمبدأ الفصل

(1) عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، مصر، ط1، 1995، ص.191.

(2) Pour plus de détail voir: Marie Joelle Rador, de l'état l'égal à l'état de droit, Economica, Paris 1992, pp.173-194.

(3) مسعود شيهوب، "الرقابة على دستورية القوانين-النموذج الجزائري-"، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، عدد9، 2005، ص.20.

(4) Marie Joelle Rador, op.cit., p.175.

(5) سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، النظرية العامة للدولة والدستور الجزائري، ج1 المؤسسة الوطنية للكتاب وديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص.195.

بين السلطات، بالإضافة كون البرلمان يعبر عن سيادة الأمة والارادة العامة فلا يمكن اعتراض سبيله من طرف القضاء، وإلا سيؤدي ذلك إلى خروج القاضي عن مهمته في تطبيق القانون إلى الحكم عليه.⁽¹⁾

فرغم النجاح النظري لفكرة الرقابة الدستورية، إلا أنه عمليا أخفق مجلس الشيوخ الحامي للدستور من مراقبة أي قانون مخالف للدستور، بسبب هيمنة الإمبراطور نابوليون على أعضائه من حيث تعيينهم وتحديد مستحقاتهم المالية إضافة إلى عدم إخطاره من طرف الحكومة المهيمنة على آلية إحالة القوانين والتنظيمات على المجلس لمراقبتها، إضافة إلى المجلس النيابي Tribunalat المعين من طرف نابليون، والذي ألغاه سنة 1807.⁽²⁾

ولازم الاخفاق نفس الهيئة السياسية-مجلس الشيوخ حامي الدستور- في ظل دستور سنة 1852، بالرغم من الضمانات التي منحت له، على اعتبار أنه بقي تحت هيمنة الإمبراطور نابوليون الثالث الذي استأثر بحق تعيين أعضاء المجلس وهو ما جعل هذا الأخير لم يُلغ أي قانون أو قرار عرض عليه، فنجد أن هذا الاخفاق كان السبب في إغفال الإشارة للرقابة على دستورية القوانين في دستور الجمهورية الثالثة عام 1785.⁽³⁾

ولكن المناقشات السياسية والقانونية حول ضرورة الرقابة الدستورية الممارسة من طرف مؤسسة دستورية مستقلة عن البرلمان، لم تتوقف لغاية الجمهورية الرابعة⁽⁴⁾ بحيث جاء دستور هذه الأخيرة عام 1946 ليعيد تنظيم تلك الهيئة تحت مسمى جديد بحيث أسماها اللجنة الدستورية تتكون من رئيس الجمهورية رئيسا و12 عضوا؛ من بينهم رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الجمهورية (يسمى مجلس الشيوخ حاليا) إضافة إلى سبع(07) أعضاء معينين من طرف الجمعية الوطنية بداية كل دورة سنوية من غير الأعضاء، وثلاث(03) أعضاء معينين من طرف مجلس الجمهورية بنفس الكيفية.⁽⁵⁾

(1) راجع بخصوص هذا الموضوع: الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط7، 2011، ص.150.

(2) عمر العبد الله، مرجع سابق، ص.6.

(3) Pour plus de détaille voir: G. Drago, **contentieux constitutionnelles et institutions politiques** LGDJ, Paris, 1972, p.95et suivantes.

(4) Ibid., p.142.

(5) Voir alinéa n° 01 de l'article 91 de la constitution Française de 1946, version disponible sur le site internet du conseil constitutionnel Français, consulté le 26/12/2017 à 22 :05.

فتكمن مهمة هذه اللجنة الدستورية في النظر إذا ما كان القانون موافقا للدستور أو يتضمن تعديلا دستوريا، فهي-اللجنة الدستورية- لا تستطيع إلغاء القانون المخالف للدستور، بل ترجعه إلى الجمعية الوطنية مرفقا بتقريرها، لتتظر فيه من جديد، علما أن رأي اللجنة الدستورية غير ملزم لهذه الأخيرة، بحيث تستطيع تعديل القانون ليصبح موافقا للدستور وبالتالي إصداره من طرف رئيس الجمهورية، أو تخالف رأي اللجنة وتحفظ بالقانون على حاله، وفي حالة امتناع رئيس الجمهورية من إصدار هذا القانون المخالف للدستور، تباشر الجمعية الوطنية إجراءات تعديل الدستور حتى يصبح متفقا مع القانون بمعنى أن سيادة هذا الأخير فوق سمو الدستور.⁽¹⁾

كما نجد أن هيمنة البرلمان على أعضاء اللجنة جعل هذه الرقابة تخفق من جديد وبالتالي كانت رقابة غير مفعلة في ظل مبدأ سمو البرلمان الممثل للإرادة العامة.⁽²⁾

وكنتيجة لتلك الفترات التاريخية نجد أن مبدأ الرقابة الدستورية بدأ يبرز للوجود باحتشام في ظل ازدهار مبدأ سيادة البرلمان المعبر عن سيادة الأمة وإرادتها، إضافة إلى عدم استقلالية الهيئة المكلفة برقابة دستورية القوانين، الأمر الذي أثر سلبا على فعالية تلك الهيئة.

لكن لم تدم هذه الهيمنة باستغلال الأغلبية البرلمانية للمشروعية الشعبية طويلا بحيث اعتبر الفقه الفرنسي " أن الضمانة القصوى لدولة القانون تفرض علينا التحرك باتجاه قمة الهرم-الدستور- من خلال الرقابة على تلك القوانين "،⁽³⁾ فجاء دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 ليضع حدا لمبدأ سيادة البرلمان المطلقة ويؤسس لمبدأ الرقابة الدستورية عن طريق نظام آخر أو هيئة سياسية أخرى، أطلق عليها اسم المجلس الدستوري، الذي عهد إليه بمهمة الرقابة على دستورية القوانين قبل إصدارها.⁽⁴⁾

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>

(1) Voir alinéa n° 02 de l'article 91 et les articles 92 et 93 de la constitution Française de 1946, op.cit.

(2) G. DRAGO, **Contentieux constitutionnel français**, op.cit., p. 161.

(3) أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص.94.

(4) سعيد بوشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص.5.

اعتبر في البداية جهازا ضامنا للحدود الدستورية التي رسمها المؤسس الدستوري الفرنسي للبرلمان، للمحافظة على مبدأ توزيع الاختصاصات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وحماية لهذه الأخيرة من تعدي البرلمان على اختصاصاتها التي اكتسبتها في التشريع على إثر عقنة السلطة التشريعية الأصلية ولكن بعد التعديل الدستوري لعامي 1974 و 2008 تحول المجلس الدستوري إلى آلية مهمة في ضمان احترام الحقوق والحريات الفردية والجماعية.⁽¹⁾

واستبدل مبدأ "القانون المعبر عن الإرادة العامة" بمبدأ " القانون المعبر عن الإرادة العامة في ظل احترام الدستور"، ليسود مبدأ سمو الدستور في ظل دولة القانون.

بحيث تم التأسيس لهيئة قانونية جديدة قادرة على المحافظة على التوازن المؤسساتي وتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الداخلي الفرنسي والمحافظة على الحقوق والحريات العامة في نفس الوقت، وهو الأمر الذي أصبح -من وجهة نظر مؤسساتية- مسألة حتمية.⁽²⁾

وانتقل مبدأ الرقابة الدستورية من فرنسا لينتشر في الدول التي كانت تحت حمايتها أو مستعمرة من قبلها،⁽³⁾ ليمارس من طرف هيئة تحت نفس المسمى "المجلس الدستوري"، مثل المغرب وتونس وموريتانيا والجزائر، وعلى اثر بعض التعديلات الدستورية عقب الربيع العربي تغيرت التسمية في بعض الدول لتصبح المحكمة الدستورية مثل المغرب في دستور سنة 2011⁽⁴⁾، وتونس في دستور سنة 2014.⁽⁵⁾

(1) Voir dans ce sens : Aymann fathy Mohamed Mohamed, **le contrôle de constitutionnalité des lois en France et en Egypte**, Thèse pour l'obtention du doctorat en droit, Université de Bordeaux, France, 2015 pp.12-13

(2) Ibid, p13.

(3) سعيد بوشعير، **المجلس الدستوري في الجزائر**، مرجع سابق، ص.4.

(4) أنظر الباب الثامن من الدستور المغربي لسنة 2011، ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 29 يوليو 2011، ج.ر المغربية عدد 5964 مكرر مؤرخة في 30 يوليو 2011.

(5) أنظر القسم الثاني من الباب الخامس من الدستور التونسي المؤرخ في 26 جانفي 2014، الرائد الرسمي التونسي، عدد خاص مؤرخ في 10 فيفري 2014.

وبالتالي مقولة حكومة القضاة التي وقفت حاجزا في وجه مبدأ الرقابة الدستورية أصبحت من الماضي، وحلت مكانها دولة القانون ومبدأ سمو الدستور وضرورة الرقابة لحماية التوازن المؤسساتي والحقوق والحريات العامة من تعسف الأغلبية البرلمانية.

كما نجد أن الدول اختلفت في تبني نموذج معين من الرقابة على دستورية القوانين بحسب النظام السياسي المنتهج والخلفية التاريخية، وهو ما يجعلنا نبحث في أنواع الرقابة الدستورية ضمن الفرع الموالي.

الفرع الثاني: أنواع الرقابة الدستورية

بعد التطورات التي حدثت في العالم بعد الحرب العالمية الثانية، وتراجع مبدأ سيادة البرلمان المطلق، وتبني مبدأ سمو الدستور في الدساتير الجامدة، استلزم الأمر حماية هذا الأخير عن طريق آلية الرقابة على دستورية القوانين عن طريق جهة مخولة بذلك، للتأكد من عدم مخالفة السلطات العامة داخل الدولة، للدستور في تصرفاتها وفرض الجزاء في حالة الانتهاك، " وإلا أصبح هذا النموذج مجرد مبدأ أجوف خال من أي مضمون إذا كان عرضة للانتهاك."⁽¹⁾

فاختلفت الدساتير في تبني الطريقة التي تتم بها عملية الرقابة، فمنها من سار على خطى الولايات المتحدة الأمريكية وعهد بها إلى جهة قضائية أو ما يعرف بالرقابة القضائية (أولا)، ومنها من عهد بهذه المهمة إلى جهة سياسية أو ما يعرف بالرقابة السياسية (ثانيا)، وسنكتفي بهاذين النوعين لأنهما ينتاسبان مع ما آل إليه القضاء الدستوري في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(1) أحمد سعيان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة-دراسة مقارنة-، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، لبنان، ط1، 2008، ص.137.

أولاً: الرقابة القضائية

اعتبر البعض أن الولايات المتحدة الأمريكية هي نقطة انطلاق الرقابة الدستورية عن طريق المحكمة العليا كما مر معنا سابقاً،⁽¹⁾ ثم تطور مفهوم الرقابة الدستورية في جميع أنحاء العالم فكانت الرقابة القضائية هي أحد الأنواع التي عرفت لها الأنظمة الدستورية المقارنة، كما نجد أن بعض الدول أخذت بنظام المحاكم الدستورية مثل النمسا وإيطاليا وألمانيا ومصر...، ولإلمام بهذا النوع من الرقابة الدستورية سنتناول معناها (1) ونفصل في أساليبها (2)، لنصل إلى السلطات الممنوحة للجهات القضائية (3).

1- معنى الرقابة القضائية

الرقابة القضائية تعني وجود هيئة قضائية تتولى الرقابة على دستورية القوانين بمعنى يمكن أن تكون الرقابة أمام كل أنواع المحاكم القضائية، " بحيث تستطيع أي محكمة في السلم القضائي مهما اختلفت درجتها أن تنظر في دستورية القوانين " (2) على اعتبار أنها تؤدي وظيفتها الأصلية المتمثلة في تحديد القانون الواجب التطبيق عند تعارض القوانين (قانون عادي مع نص دستوري)⁽³⁾ وقد تنص بعض الدساتير على منح مهمة رقابة دستورية القوانين لجهة قضائية واحدة محددة⁽⁴⁾ فقد اتخذ شكل محكمة عليا أو محكمة خاصة تنشأ لهذا الغرض، فنجد أن هذه الأخيرة مفضلة من أغلبية الفقهاء لما توفره في أعمالها من جدية وحيادها واستقلاليتها عن باقي السلطات العامة في الدولة.⁽⁵⁾

(1) قرر القاضي جون مارشال في حكمه الشهير في قضية ماربوري ضد ماديسون عام 1803 أن القضاء حتى يفصل في خصومة موضوعية قائمة أمامه لا بد له أولاً أن يجد القانون الذي يطبق عليها، وهذه مسألة أولية لا بد من دستورتها قبل التعرض للموضوع، فإذا حدث وتناول المشكلة القانونية المعروضة نصان متعارضان أحدهما دستوري والآخر عادي فإن على القضاء أن يختار بينهما، ولما كان الدستور هو القانون الأساسي الذي له الدرجة العليا في البناء القانوني فلا شك أن على القضاء أن يطبقه في الخصومة ضاربا صفحا عن كل نص تشريعي مخالف"، نقلا عن أشرف عبد القادر قنديل، مرجع سابق، ص.17.

(2) محمد السناري، القانون الدستوري، نظرية الدولة والحكومة-دراسة مقارنة-، مجلد 1، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، مصر، ط1، 2006، ص.257.

(3) نفس المرجع، ص.258.

(4) عبد العزيز راجي، "آلية الرقابة على دستورية القوانين وتأثيرها في الإصلاحات السياسية والقانونية للدولة" مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، مجلد2، عدد1، جانفي 2015، ص.63.

(5) عمر العبد الله، مرجع سابق، ص.10.

فالرقابة القضائية توفر عدة ضمانات لاحترام مبدأ سمو الدستور، على اعتبار أن أعضاء الهيئة القضائية يتمتعون بالتكوين القانوني العالي، كما تتكفل بتحقيق العدالة من خلال علنية الجلسات وكفالة حق الدفاع إضافة إلى ضرورة تسبيب الأحكام.

2- أساليب الرقابة القضائية

يتم تطبيق الرقابة القضائية على دستورية القوانين وفق أسلوبين أساسيين؛ هما الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية أو ما يعرف بالرقابة المركزية(أ)، والرقابة عن طريق الدفع أو ما يعرف بالرقابة اللامركزية(ب).

أ- أسلوب الدعوى الأصلية(الرقابة المركزية)

تسمح الدعوى الأصلية لكل ذي مصلحة أن يهاجم القانون والطعن فيه مباشرة دون شرط تطبيق هذا الأخير عليه، بهدف إلغاء النص المخالف للدستور، ويتمتع الحكم الصادر عن الجهة القضائية بحجية مطلقة على الجميع سواء بأثر فوري أو رجعي على حسب ما ينص عليه الدستور، فهو يسمح بحسم النزاع بصفة نهائية بحيث لا يتم إثارة المشكلة مرة أخرى على حالات يمكن أن ينظمها هذا القانون في المستقبل.⁽¹⁾

فقد يعهد الدستور بهذه المهمة المركزية لمحكمة عليا في النظام القضائي العادي بحيث تضاف لمهامها الأساسية،⁽²⁾ أو تمنح المهمة إلى محكمة دستورية خاصة وفق شروط وإجراءات محددة، إلا أن هذه الأخيرة تتميز بتحكم العنصر السياسي في تعيين أعضائها،⁽³⁾ على اعتبار أن الأمر يتطلب من هذه المحكمة الخاصة مراعاة الاعتبارات السياسية والقانونية معا،⁽⁴⁾ بحكم أن النص الدستوري "يعتبر مزيج بين القانون والسياسة."⁽⁵⁾

(1) راجع بهذا الخصوص: جلول شيتور، "الرقابة القضائية على دستورية القوانين"، مجلة الاجتهاد القضائي كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، مجلد 1، عدد4، مارس2008، ص.65.

(2) ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة 2006، ص.910.

(3) أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص.125.

(4) ابراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص.914.

(5) Henry Roussillon, *le conseil constitutionnel*, Dalloz, France, 3éd, 1996, p13.

كما نجد أن هذه المحكمة الدستورية الخاصة مستقلة تماما عن السلطة القضائية ولا تربطها بها أي علاقة عضوية أو سلمية، فهي مؤسسة دستورية تمارس صلاحياتها المحددة دستوريا.

ب- أسلوب الدفع (الرقابة اللامركزية)

يتم عن طريق الدفع بعدم دستورية قانون معين يراد تطبيقه للفصل في دعاوى المطروحة على المحاكم (مدنية أو جزائية أو إدارية)، بحيث يقوم صاحب الشأن ذو مصلحة شخصية بالدفع بعدم دستورية هذا القانون مطالبا بعدم تطبيقه على الخصومة المعروضة أمام القضاء،⁽¹⁾ كما قد يقوم القاضي المختص بالفصل فيها بإثارته من تلقاء نفسه باعتباره من الدفوع المتعلقة بالنظام العام.⁽²⁾

فعندما يتأكد القاضي من جدية الدفع بعدم دستورية القانون، يوقف الفصل في الدعوى إلى حين الفصل في الدفع، متمتعا بذلك بسلطة تقديرية على حسب كل دولة ووفقا لشروط معينة ومحددة قانونا.⁽³⁾

فيعتبر هذا الأسلوب من بين أهم الوسائل الضامنة لاحترام و نفاذ أحكام الدستور وتعمل في نفس الوقت على تحقيق احترام الحقوق والحريات العامة المقررة في الدستور.

3- السلطات الممنوحة للجهات القضائية

تختلف السلطات الممنوحة للجهات القضائية بحسب ما تنص عليه الدساتير من دولة لأخرى، وبحسب الأسلوب المتبع في مواجهة النص المطعون في دستوريته ولكن يمكن تلخيصها في النقاط التالية.

(1) رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص.68.
(2) جقيقة سعيداني لوناسي، " آلية الدفع بعدم الدستورية في الدستور الجزائري"، مداخلة برسم فعاليات المنتدى الوطني حول " المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016، إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة" المنعقد بجامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، يوم 27 أبريل 2017، ص.3، غير منشورة.
(3) جلول شيتور، مرجع سابق، ص.65.

أ- إلغاء القانون المخالف للدستور

تقوم المحاكم المختصة (محكمة عليا أو محكمة دستورية مختصة) بفحص مدى دستورية النص المطعون فيه سواء كانت دعوى أصلية أو محالة إليها عن طريق الدفع (في النظم التي يقتصر دور قاضي الموضوع في الاحالة على المحكمة المختصة في الرقابة على دستورية القوانين)، بعد استيفاء الشروط الشكلية والموضوعية المطلوبة.⁽¹⁾

وفي حالة تأكدت من شائبة ذلك النص بمخالفته للدستور، تقوم بإلغائه ويكتسي هذا الحكم حجية الشيء المقضي به، بحيث يسري على الجميع؛ أفراد وسلطات، وبأثر رجعي أو فوري بحسب ما ينص عليه قانون كل دولة.⁽²⁾

ب- الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور

نجد في بعض النظم القانونية قاضي الموضوع يملك صلاحية التصدي بنفسه للفصل في الدفوع بعدم الدستورية، بحيث إذا ما تأكد من عدم دستورية القانون المطعون فيه، يقوم بالامتناع عن تطبيقه على النزاع،⁽³⁾ غير أن هذا الحكم يكتسي حجية نسبية بحيث لا يوقف سريان القانون خارج نطاق الدعوى المطروحة إلى غاية إلغائه أو تعديله من طرف السلطة التشريعية، ويبقى محصور على هذه القضية والقاضي فقط، بل أكثر من ذلك لا يقيد القاضي مرة أخرى بحيث يمكنه أن يطبق نفس القانون على دعوى أخرى، على اعتبار أن القاضي يملك سلطة تقديرية في ذلك.⁽⁴⁾

كما تجدر الإشارة أن سلطة قاضي الموضوع لا تمتد إلى إلغاء ذلك القانون على اعتبار أنها ليست من مهامه.

ج- سلطة المحكمة في اصدار أمرا قضائيا بعدم تنفيذ القانون

تعتبر هذه السلطة خاصة من خصائص القضاء الأمريكي، بحيث يتقدم أحد الأفراد إلى المحكمة ليطلب منها اصدار أمرا قضائيا بعدم تنفيذ قانون غير دستوري لتوقي الضرر

(1) عمر العبد الله، مرجع سابق، ص.21.

(2) جلول شيتور، مرجع سابق، ص.65.

(3) ججيفة سعيداني لوناسي، " آلية الدفع بعدم الدستورية في الدستور الجزائري"، مرجع سابق، ص.3.

(4) شهرزاد بوسطلة، جميلة مدور، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، مجلد1، العدد الرابع، مارس 2008، ص.349.

الذي من الممكن أن يصيبه جراء تنفيذه، فهو يعتبر إجراء وقائي فإذا ثبت للمحكمة فعلا عدم دستورية ذلك القانون، تقوم بإصدار أمرا قضائيا إلى الموظف المعني بتنفيذ ذلك القانون، بالامتناع عن تنفيذه فعلى هذا الموظف تنفيذ الأمر وإلا اعتبر مرتكبا لجريمة احتقار العدالة إضافة إلى التعويض.⁽¹⁾

وهو نفس المعنى الذي جاء في تعريف الفقيه "مايرز" "Mayers" لهذه الأوامر القضائية بحيث اعتبر " بأنها أوامر تتخذ صيغة النهي الصريح وتوجه إلى شخص ما لإذاره بأنه إذا استمر في نشاط خاطئ معين، أو إذا باشر نشاطا خاطئا يوشك أن يقوم به فإنه فوق التزامه بالتعويض يتعرض للعقاب على أساس إهانة القضاء."⁽²⁾

وتجدر الإشارة أن الكونغرس الأمريكي لتقييد هذا الاجراء خوفا من إساءة استعماله قام بإصدار قانون سنة 1910 باقتصار اصدار هذا الأمر القضائي على محكمة اتحادية خاصة مؤلفة من ثلاثة أعضاء.⁽³⁾

فستنتج من هذا التقييد أن المشرع الأمريكي خاف من تعطيل تنفيذ القوانين بهذا الإجراء القضائي الخطير المتاح للأفراد، الأمر الذي جعله يتدخل من أجل إبعاد القاضي الفرد وجعل هذا الإجراء اختصاص جماعي.

د-سلطة المحكمة في اصدار حكما تقييديا

أستخدم هذا الإجراء من طرف محاكم الولايات المتحدة الأمريكية منذ سنة 1918 بحيث يقوم الفرد باللجوء إلى القضاء طالبا إصدار حكم يقرر فيه دستورية أو عدم دستورية القانون المراد تطبيقه عليه، بحيث نتيجة هذا الإجراء تجعل الموظف المعني بتطبيق القانون على هذا الشخص ينتظر حكم المحكمة للفصل في دستورية هذا القانون، بحيث عيب عدم

(1) رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص.69.

(2) أشار إليه: عمر العبد الله، مرجع سابق، ص.15.

(3) المرجع نفسه.

الدستورية يجعل تلك الأخيرة تلغي ذلك النص المعيب وهو ما يستحيل معه تنفيذه، وفي حالة العكس وحكمت بدستورية النص، يقوم بتنفيذه.⁽¹⁾

نستنتج مما تقدم أن القضاء الأمريكي -كمودج عن الرقابة القضائية- وسع من اختصاصه في مجال الرقابة على دستورية القوانين، مما يجعلنا لا نجد مجالاً للتحدث عن مبدأ سيادة البرلمان الذي لمسناه لدى النظام السياسي الانجليزي أو الفرنسي في ما تقدم لنا من البحث، كما مكن الأفراد من عدة آليات مباشرة وغير مباشرة لمخاصمة القانون غير الدستوري إما بواسطة المنع أو الإلغاء على حد سواء.

وهو ما جعل البعض يصف الرقابة القضائية بالحادة والشديدة من حيث آثارها لانفتاحها على الأفراد بواسطة الدعوى الأصلية أو عن طريق الدفع.⁽²⁾

وهو ما يدفعنا لمعرفة الصورة الثانية من الرقابة الدستورية، والتي ستكون موضوع بحثنا في الفقرة الموالية.

ثانياً: الرقابة السياسية

تعتبر فرنسا مهد ونقطة انطلاق الرقابة السياسية عن طريق هيئة سياسية يعهد لها النظر في دستورية ومشروعية الأعمال الصادرة عن السلطات العامة في الدولة وفي مقدماتها القوانين الصادرة عن البرلمان واللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية ضماناً لاحترام الدستور وكفالة حماية أكثر فعالية للحقوق والحريات العامة، ثم انتقلت إلى معظم الدول وخاصة الفرنكوفونية والاشتراكية منها، فكانت هي النوع الثاني للرقابة الدستورية التي عرفتها الأنظمة الدستورية المقارنة، ولإلمام بهذا النوع من الرقابة الدستورية سنتناول معناها⁽¹⁾ وتشكيل الهيئة المكلفة بالرقابة⁽²⁾، لنصل إلى صورها وإجراءاتها⁽³⁾.

(1) محمد كامل الذنبيات، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة، الأردن، ط1 2003، ص.193.

(2) شريف كايس، " دور المحاكم الدستورية الأفريقية في حماية النظام الدستوري"، مداخلة بمناسبة اليوم الدراسي الدولي حول موضوع " المؤسسات في القضاء الدستوري" المنعقد يوم 05 ماي 2016، منشورة بمجلة القانون-المجتمع والسلطة، جامعة وهران 2، الجزائر، عدد06 لسنة 2017، ص ص.190-191.

1- معنى الرقابة السياسية

تعتبر الرقابة السياسية رقابة وقائية سابقة على صدور القانون، فسميت سياسية على أساس أنها تمارس من طرف هيئة سياسية أنشأها الدستور من غير السلطات التقليدية المعروفة في الدولة (التشريعية، التنفيذية والقضائية)⁽¹⁾، تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات وهي وقائية لأنها تهدف للحيلولة دون اصدار القوانين غير الدستورية وتعتبر سابقة لأنها تمارس في الفترة ما بين المصادقة على القوانين من طرف السلطة المختصة بالتشريع واصدارها من طرف السلطة المختصة دستوريا بعملية اصدار القوانين.⁽²⁾

ويعتبر المجلس الدستوري أهم هيئة عليا تعبر عن الرقابة السياسية، تبنته فرنسا في دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958 لوضع حد لهيمنة البرلمان على صياغة القانون وتوسعه واخضاعه إلى القاعدة الدستورية، وحماية مجال اللائحة المنعقد للسلطة التنفيذية.⁽³⁾

2- تشكيلة الهيئة المكلفة بالرقابة السياسية

نجد غالبا ما تتشكل الهيئة المكلفة بالرقابة السياسية من أعضاء منتخبين أو معينين يمثلون السلطات الثلاث في الدولة، فعلى سبيل المثال نجد أن المجلس الدستوري الفرنسي يتشكل من تسعة أعضاء، يعين كل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان ثلاثة أعضاء، يضاف إليهم أعضاء معينين بقوة القانون بصفتهم رؤساء الجمهورية السابقين.⁽⁴⁾

فبالرغم من أن هذا التشكيل السياسي يتوافق ويتناسق مع الرقابة السياسية الملقاة على عاتق الهيئة الرقابية، على اعتبار ان عمل السلطة التشريعية سياسي أكثر منه شيء آخر،⁽⁵⁾ إلا أنه انتقد على اعتبار أن الأعضاء المنبثقين عن السلطات العامة في

(1) حورية لشهب، "الرقابة السياسية على دستورية القوانين"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، مجلد 1، عدد4، مارس2008، ص.152.

(2) حساني بوديار، مرجع سابق، ص.104.

(3) مسعود شيهوب، "الرقابة على دستورية القوانين-النموذج الجزائري-"، مرجع سابق، ص.21.

(4) أنظر المواد 56 إلى 62 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(5) محمد المهدي بن السيمو، "الرقابة على دستورية القوانين كآلية لحماية حرية التعبير"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتانغست، الجزائر، العدد الخامس، 2014، ص.54.

الدولة (خاصة التشريعية والتنفيذية) قد يحكمون أهوائهم السياسية على المسائل القانونية التي تتطلبها الرقابة الدستورية ضف لذلك ضعف التكوين القانوني في ظل عدم اشتراطه للعضوية في الهيئة.⁽¹⁾

كما نجد أن أسلوب التعيين يجعل الأعضاء المعينين في تبعية للجهة المعينة وبالتالي تصبح استقلاليتهم المطلوبة لممارسة الرقابة الدستورية بحياد ناقصة، إذا لم نقل معدومة.

3- صور الرقابة السياسية واجراءاتها

نجد أن الرقابة السياسية تأخذ صورتين، تمثل الصورة الأولى الحالة التي تميز الرقابة الدستورية عن الرقابة القضائية، بحيث تتمثل في الرقابة السابقة عن صدور القانون كما كان الحال عليه في فرنسا قبل التعديل الدستوري لسنة 2008، بينما الصورة الثانية فهي نادرة وتتمثل في الرقابة اللاحقة.⁽²⁾

كما نجد أن الرقابة السياسية تشمل جميع القوانين والمعاهدات واللوائح، كما يمكن أن تتخذ شكل الرقابة الإلزامية قبل اصدارها بالنسبة للرقابة على القوانين العضوية، وقبل العمل بها بالنسبة للأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، لمنع البرلمان من تجاوز الأحكام الدستورية قبل دخولها حيز التنفيذ، ويمكن أن تتخذ شكل الرقابة الاختيارية بالنسبة للقوانين والمعاهدات واللوائح التنظيمية، بحيث يخضع أمر تحريك الرقابة الدستورية هنا للسلطة التقديرية للجهات المخولة بسلطة الإخطار.

على اعتبار أن الهيئة المكلفة بالرقابة لا يمكنها التحرك من تلقاء نفسها، بل لا بد من اخطارها من قبل الجهات المخولة دستوريا، فعلى سبيل المثال نجد أن المؤسس الدستوري الفرنسي منح حق الاخطار لكل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول، رئيس أو ستين عضوا في إحدى غرفتي البرلمان، كما فتح المجال أمام المواطنين للدفع بعدم

(1) عمار عباس، "دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور"، مجلة المجلس الدستوري

الجزائر، عدد 1، 2013، ص.71.

(2) نفس المرجع، ص ص.69-70.

دستورية حكم تشريعي يمس الحقوق والحريات العامة، من خلال محطات التصفية مجلس الدولة ومحكمة النقض.⁽¹⁾

وهو ما يجعل الهيئة السياسية معرضة للنقد، على اعتبار ان ممارسة عملها الرقابي متوقف على آلية الاخطار من طرف جهات محددة حصرا في الدستور والتي تستعمل هذا الحق الاختياري إلا في حالة المساس بمصالحها،⁽²⁾ فلا يمكنها- نقصد هيئة الرقابة السياسية- التحرك ذاتيا، وهو ما من شأنه أن تُصدَرَ نصوص مخالفة للدستور قد تمس بالحقوق والحريات العامة أو تؤدي للمساس بالتوازن المؤسساتي داخل الدولة، دون أن تحرك ساكنا.

المطلب الثاني

فكرة الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر

على غرار باقي الدول التي كانت مستعمرة من طرف فرنسا، نجد أن النظام الدستوري الجزائري تأثر بدوره بطريقة الرقابة السياسية على دستورية القوانين المتمثلة في هيئة مركزية مهمتها المحافظة على مبدأ سمو الدستور والتوازن المؤسساتي والحفاظ على الحقوق والحريات العامة من كل خرق محتمل من السلطات العامة وخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية.

إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري وكعادته حاول اصباح تلك الهيئة الرقابية ببعض الفروق والخصائص بما يتناسب مع النظام السياسي المنتهج في كل فترة من الفترات التي مرت بها الجزائر، على اعتبار أن هذا الأخير لم تكن له نفس المبررات التاريخية التي كانت لنظيره الفرنسي-هيمنة البرلمان على الساحة السياسية-، بحكم حداثة تكوين المؤسسات الدستورية الجزائرية غداة الاستقلال انطلاقا من دستور سنة 1963 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016.

(1) أنظر على التوالي نص الفقرة الأولى والثانية من المادة 61 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(2) محمد المهدي بن السيمو، مرجع سابق، ص.55.

ويمأن هذا التعديل الأخير أولى الرقابة الدستورية بحصة الأسد من التعديلات الجذرية سواء فيما يخص تشكيل الهيئة أو إجراءات عملها، نجد أنفسنا مضطرين إلى تقسيم هذا المطلب كرونولوجيا؛ بحيث نتناول مرحلة ما قبل هذا التعديل الممتدة ما بعد الاستقلال إلى غاية التعديل (فرع أول) ونتناول مرحلة التعديل الدستوري 2016 (فرع ثاني).

الفرع الأول: مرحلة ما قبل التعديل الدستوري لسنة 2016

مسايرا لفكرة مبدأ الرقابة على دستورية القوانين التي انتشرت في جميع أنحاء العالم نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري أسند عملية الرقابة الدستورية لهيئة اختلف حول تكييف طبيعتها مهمتها السهر على احترام الدستور، على نهج المجلس الدستوري الفرنسي وللتعرف كيف نظم المؤسس الدستوري الرقابة الدستورية في مرحلة ما قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، سنحاول تصفح دساتير تلك المرحلة من خلال النقاط التالية.

أولاً: الرقابة الدستورية في ظل دستور سنة 1963

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري في دستور سنة 1963، نظام المجلس الدستوري المستوحى من المؤسس الدستوري الفرنسي، بتشكيلة مختلطة تمثل فيها السلطات الثلاث في الدولة، ويتكون من الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيسا الغرفتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا، وثلاث (3) نواب يعينهم المجلس الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية وينتخب أعضاء المجلس رئيسهم، لكن اقتصر مهمته في النظر في دستورية القوانين والأوامر التشريعية فقط.⁽¹⁾

ما يمكن ملاحظته على هذه التشكيلة هيمنة السلطتين القضائية والتشريعية بثلاث أعضاء لكل واحدة، مع اعتماد أسلوب التعيين بالنسبة للنواب، كما نجد أن مسألة انتخاب رئيس المجلس تجعل هذا الأخير يمارس مهامه بكل استقلالية.

للأسف بقيت هذه الهيئة الرقابية نظريا فقط ضمن أحكام الوثيقة الدستورية على اعتبار أنه عمليا لم تخرج للوجود بسبب تجميد الدستور بعد إعلان رئيس الجمهورية الحالة

(1) أنظر المادتين 63 و64 من الدستور الجزائري لسنة 1963.

الاستثنائية، التي دامت لغاية التصحيح الثوري سنة 1965، أين تم أيضا تعليق العمل بالدستور والدخول في فترة انتقالية غابت فيها كل المؤسسات الدستورية لغاية سنة 1976.

ثانيا: إهمال الرقابة الدستورية في دستور سنة 1976

تبنى المؤسس الدستوري في دستور سنة 1976 مبدأ وحدة السلطة وتعدد الوظائف وفي ظل هذا المبدأ الشمولي غاب مبدأ دولة القانون ومبدأ الفصل بين السلطات وباستحداث مرجعية إيديولوجية أخرى غير الدستور، تمثلت في الميثاق الوطني، شاب مبدأ سمو الدستور بعض الضبابية، الأمر الذي انعكس على آلية حمايته، فغاب مبدأ الرقابة على دستورية القوانين في هذا الدستور المشبّع بالبرنامج الاشتراكي.

واستبدل بالرقابة الممارسة من طرف أجهزة قيادة الحزب والدولة إضافة للرقابة الشعبية الممارسة من المؤسسات المنتخبة؛ المجالس الشعبية الولائية والبلدية ومجالس العمال.⁽¹⁾

كما أنيطت مسألة احترام الدستور في حالة خرقه من قبل السلطة التشريعية برئيس الجمهورية حامي الدستور⁽²⁾ عن طريق آلية القراءة الثانية،⁽³⁾ الوسيلة الوحيدة المتاحة في ظل غياب الإشارة في هذا الدستور لآليات أخرى.⁽⁴⁾

وبالتالي كانت حجة التخلي عن مبدأ الرقابة الدستورية كلية في دستور 1976 هي "أن الإكثار من المؤسسات الرقابية قد يعوق السير الحسن للدولة."⁽⁵⁾

ثالثا: الرقابة الدستورية في ظل دستور سنة 1989

عجلت أحداث 05 أكتوبر سنة 1988 والتطورات السياسية والتعددية الحزبية في ميلاد هيئة الرقابة على دستورية القوانين، الممثلة في المجلس الدستوري المكلف باحترام

(1) نجاح غربي، حماية الحقوق والحريات في حالة الضرورة بين الرقابة الدستورية ورقابة القاضي الإداري أطروحة دكتوراه علوم، تخصص قانون عام، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف2، الجزائر، 2018، ص.260.

(2) أنظر المادة 111 من الدستور الجزائري لسنة 1976.

(3) انظر المادة 155 من نفس الدستور.

(4) حورية لشهب، مرجع سابق، ص.154.

(5) لأكثر تفاصيل راجع في الموضوع: فوزي أوصديق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، النظرية العامة للدساتير، القسم الثاني، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2000، ص.260.

الدستور ومبدأ الفصل بين السلطات وكفالة احترام الحقوق والحريات العامة من خلال أحكام دستور سنة 1989 مع التعديل في تشكيله واختصاصاته.

فمن حيث التشكيل حافظ هذا الدستور على الطابع المختلط للمجلس الدستوري ولكن نجده عدل قليلا في التركيبة بحيث أصبح يتكون من سبعة (7) أعضاء، ثلاث (3) أعضاء يمثلون السلطة التنفيذية من بينهم الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية (بدل انتخاب الرئيس من طرف أعضاء المجلس كما كان عليه الحال في دستور 1963 أين كان أكثر استقلالية عن السلطة التنفيذية) عضوان (2) يمثلان السلطة القضائية تنتخبهم الجمعية العامة لقضاة المحكمة العليا وعضوان (2) عن السلطة التشريعية ينتخبهم المجلس الشعبي الوطني من بين أعضائه.⁽¹⁾

فبهذه التركيبة أصبحت السلطة التنفيذية أكثر هيمنة على المجلس وقرارته في مجال الرقابة على دستورية القوانين.⁽²⁾

ومن حيث الاختصاصات نجد أن المؤسس الدستوري وسع منها لتشمل إضافة لمهامه الأساسية -موضوع بحثنا- المتمثلة في ضمان احترام الدستور عن طريق رقابة دستورية القوانين السهر على صحة عمليات الاستفتاء وانتخابات رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية ويعلن نتائج هذه العمليات⁽³⁾، إضافة إلى المهمة الاستشارية في بعض الحالات المحددة في الدستور.

كما نجد أن حق تحريك الرقابة الدستورية اقتصر على سلطات محددة طبقا لنص المادة 156 من هذا الدستور، تمثلت في شخصين فقط هما رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

(1) أنظر المادة 154 من الدستور الجزائري لسنة 1989.

(2) أنظر في نفس المعنى: مسعود شيهوب، "المجلس الدستوري: قاضي انتخاب"، مجلة المجلس الدستوري الجزائر، العدد الأول لسنة 2013، ص.90.

(3) أنظر المادة 153 من الدستور الجزائري لسنة 1989.

فاتسمت مهمة المجلس الدستوري الأساسية في حماية الدستور وكفالة حماية الحقوق والحريات العامة بالصعوبة في ظل الانتقال من نظام سياسي ما زال لم يخرج من ذهنية هيمنة الحزب الواحد وما ينتج عنها من ممارسات،⁽¹⁾ إلى نظام سياسي ديمقراطي تسود فيه دولة القانون ويتجسد فيه مبدأ الفصل بين السلطات.

وبعد فشل أول انتخابات تعددية شهدتها البلاد سنة 1991، بحيث تم توقيف المسار الانتخابي، الأمر الذي أدى إلى استقالة رئيس الجمهورية وحل المجلس الشعبي الوطني في 11 جانفي 1992، توقف عمل المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين بغياب هيئات الاخطار (رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني)، لغاية النص على هذا الأخير ضمن الفرع الرابع من المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، بحيث أشتمل على مادة وحيدة رقم 41 وجاء في نصها ما يلي " يمارس رئيس الدولة ورئيس المجلس الوطني الانتقالي الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 154 من الدستور لصالح رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني على التوالي."

فبالرغم من أن الإحالة على المادة 154 من الدستور كانت خطأ، على اعتبار أن هذه المادة تنص فقط على طريقة تشكيل المجلس الدستوري،⁽²⁾ أما صلاحيات تحريك الرقابة الدستورية الممنوحة لكل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني

(1) محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، ج2، دار الأمة للطباعة والنشر، الجزائر ط1، 1998، ص.125.

(2) بحيث تنص المادة 154 من الدستور الجزائري لسنة 1989 على ما يلي " يتكون المجلس الدستوري من سبعة أعضاء: اثنان منهم، يعينهما رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني واثنان تنتخبهما المحكمة العليا من بين أعضائها.

وبمجرد انتخابهم أو تعيينهم، يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى.

يضطلع أعضاء المجلس الدستوري بمهامهم مرة واحدة غير قابلة للتجديد مدتها ست سنوات.

ويجدد نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث سنوات.

يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ست سنوات غير قابلة للتجديد."

تنص عليها المادة 156 من دستور سنة 1989،⁽¹⁾ والتي عُوِضت على التوالي حسب المادة 41 المذكورة أعلاه بكل من رئيس الدولة ورئيس المجلس الوطني الانتقالي.

بحيث أصبح حق إخطار المجلس الدستوري لرقابة الأوامر التي ينتجها المجلس الوطني الانتقالي (السلطة التشريعية الانتقالية)⁽²⁾ والمراسيم التشريعية التي يصدرها رئيس الدولة -خلال فترة ما قبل إقامة المجلس الوطني الانتقالي-،⁽³⁾ بيد كل من رئيس الدولة ورئيس المجلس الوطني الانتقالي، الهيئتان غير المنصوص عليهما في الدستور.

فبجانب الدستور أصبح للنظام السياسي الجزائري مرجعية انتقالية أخرى هي أرضية الوفاق الوطني⁽⁴⁾، التي انبثقت عنها مؤسسات انتقالية تسير أمور الدولة لحين عودة الشرعية الانتخابية والتي ساهمت في إعادة تفعيل المجلس الدستوري بتحديد وسيلة تحركه في ظل غياب آلية عمله الذاتية أو ما يعرف بالإخطار الذاتي التي كانت مسألة ملحة في تلك الفترة في ظل غياب هيئات الاخطار المنصوص عليها دستوريا وهو من بين عيوب الرقابة السياسية.

رابعاً: الرقابة الدستورية في ظل دستور سنة 1996

شملت الرقابة الدستورية في دستور سنة 1996، الذي جاء بعد فترة انتقالية عدة تعديلات فيما يخص تشكيلة المجلس الدستوري، نظام الاخطار ومواضيع الرقابة الدستورية.

(1) بحيث تنص المادة 156 من الدستور الجزائري لسنة 1989 على ما يلي "يخطر رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، المجلس الدستوري."

(2) نصت المادة 25 من الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية ما يلي "يمارس المجلس الوطني الانتقالي الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من الحكومة أو فيما يتعلق بأهداف المرحلة الانتقالية بمبادرة من ثلث (3/1) أعضاء المجلس الوطني الانتقالي بعد موافقة الحكومة."، أنظر المرسوم الرئاسي رقم 94-40 الممضي في 29 يناير 1994، المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، ج.ج.ج. عدد 6 لسنة 1994.

(3) نصت المادة 42 من نفس الأرضية على ما يلي "يشعر رئيس الدولة بمراسيم تشريعية إلى حين إقامة المجلس الوطني الانتقالي."

(4) جاء ضمن مقدمة نفس الأرضية ما يلي "... وتحقيق الشروط موكل لهيئات المرحلة الانتقالية التي تخضع في تنظيمها وتسييرها إلى الدستور وكذلك إلى الأحكام الخاصة الواردة في أرضية المرحلة الانتقالية."

كما نجد أن المجلس الدستوري أنيط إلى جانب مهمته الأساسية-الرقابة الدستورية- اختصاصات أخرى كقاضي انتخاب ومهام استشارية في حالات محددة في الدستور - المستبعدة من مجال بحثنا-.

1-تشكيلة المجلس الدستوري في دستور سنة 1996

نجد أنه بعد تبني المؤسس الدستوري الثنائية البرلمانية والقضائية، بحيث أصبح يتكون البرلمان من غرفتين؛ المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وأصبح الهرم القضائي تنقاسمه المحكمة العليا ومجلس الدولة، أصبح يتكون المجلس الدستوري بدوره من تسعة (9) أعضاء يتوزعون على النحو التالي: ثلاث(3) أعضاء بمن فيهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية عضوان(2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، عضوان(2) ينتخبهما مجلس الأمة، عضو (1) تنتخبه المحكمة العليا وعضو(1) ينتخبه مجلس الدولة.⁽¹⁾

فنفس الهيمنة تجلت أيضا في تشكيلة هذا المجلس، بحيث طغى الجانب السياسي على المجلس(سبعة(07) أعضاء)؛ 04 عن السلطة التشريعية وثلاث(03) أعضاء عن السلطة التنفيذية، وهو ما اعتبر أنداك خلل في التوازن ما بين تمثيل السلطات في العضوية داخل المجلس، وانفرد رئيس الجمهورية دائما بحق التعيين وخاصة بتعيين أهم شخصية في المجلس الممثلة في رئيسه، بينما السلطتين التشريعية والقضائية تنتخبان، مما جعل هذا المجلس أيضا مجرد هيئة استشارية لدى السلطة التنفيذية، ولم يسمح بحياد المجلس في مهمته في مجال رقابة دستورية القوانين على اعتبار تأثره بالنزوات السياسية والمؤثرات الحزبية والأغلبية الدائرة في فلك رئيس الجمهورية.

2-أشكال الرقابة وإجراءاتها

حدد المؤسس الدستوري لسنة 1996 أشكال رقابة دستورية القوانين وإجراءاتها من خلال نص المواد من 165 إلى 169 من الدستور، ويمكن تقسيمها كما يلي:

(1) أنظر المادة 164 من دستور سنة 1996.

أ- رقابة مطابقة القوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان

نص عليها المؤسس الدستوري بمقتضى الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 165 من الدستور، بحيث يقوم المجلس الدستوري بفحص مدى دستورية القوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان بعد المصادقة عليهما، ويفصل في هذه الحالة برأي وجوبي.

فيعتبر هذا الشكل رقابة قبلية إلزامية، بحيث نجد أن رئيس الجمهورية ملزم بعرض تلك النصوص على المجلس الدستوري.

ب- رقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات

نصت الفقرة الأولى من نص المادة 165 من دستور سنة 1996 على رقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، والتي تعتبر رقابة اختيارية، بحيث تملك سلطات الإخطار الواردة في نص المادة 166 من نفس الدستور والممثلة في كل من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حرية ممارسة هذه الصلاحية من عدمها.

يفصل المجلس الدستوري في هذه الحالة برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ وفي الحالة العكسية- أي بعد النفاذ- يفصل بقرار.

فما يمكن ملاحظته مما تقدم أن المجلس في ظل دستور سنة 1996 اتصف عملة بالمحدودية وعدم الفاعلية، بحيث اقتصر على الرقابة قبلية الإلزامية، على اعتبار عدم قدرته على تحريك رقابة دستورية القوانين ذاتيا وعدم تمكين الأفراد أيضا من هذه الآلية.

الفرع الثاني: مرحلة التعديل الدستوري لسنة 2016

حظي المجلس الدستوري بأكبر قدر من الإصلاحات التي أتى بها نص التعديل الدستوري لسنة 2016 مقارنة ببقية المؤسسات الدستورية، وذلك لإدراك المؤسس الدستوري حقيقة دوره في ضمان الرقابة الدستورية واستقرار المؤسسات الدستورية وتقويم حدود العلاقة بينهما سيما نشاط الحكومة والبرلمان، وضمان كفالة الحقوق والحريات العامة، كما سنكتفي في هذا المقام بالإصلاحات المتعلقة باختصاص المجلس الدستوري في مجال الرقابة الدستورية فقط، باعتباره مجال بحثنا دون الاختصاصات الأخرى لهذا الأخير.

فقد شملت تلك الاصلاحات كل من التشكيلة(أولا) ومن لهم حق تحريك الرقابة الدستورية(ثانيا)، ومن حيث مجال الرقابة الدستورية(ثالثا).

أولا: تشكيلة المجلس الدستوري

نظرا للانتقاد اللاذع الذي وجه لتشكيلة المجلس الدستوري في دستور 1996 لاختلال التوازن في الحصة الممنوحة لكل سلطة،⁽¹⁾ قام المؤسس الدستوري الجزائري بإعادة التوازن العددي لتشكيل المجلس طبقا لنص المادة 183 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي وردت كما يلي " يتكون المجلس الدستوري من اثني عشر (12) عضوا: أربعة (4) أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني واثان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، واثان (2) تنتخبهما المحكمة العليا، واثان (2) ينتخبهما مجلس الدولة."

وباستقراءنا لهذه الفقرة، يمكن أن نستنتج أن المؤسس الدستوري حاول نظريا إعادة التوازن لتشكيل المجلس الدستوري، حيث منح لكل سلطة حصة أربعة(4) أعضاء، ولكن أبقى على نفس طريقة التشكيل؛ بحيث انفرد رئيس الجمهورية دائما بحق التعيين، بينما السلطتين التشريعية والقضائية تنتخبان.

كما نجد أن المادة 183 من التعديل الدستوري قامت برفع مدة العضوية في المجلس إلى ثمانية(08) سنوات غير قابلة للتجديد، بحيث يجدد نصف عدد الأعضاء كل أربع سنوات وألزمت الأعضاء بالقسم حول ممارسة وظائفهم بنزاهة وحياد، وحفظ سرية المداولات والامتناع عن اتخاذ موقف علني في أي قضية تخضع لاختصاص المجلس الدستوري.

ونصت المادة 184 على بعض الشروط للعضوية في المجلس وهي ما سنتناوله بالتفصيل لاحقا.

(1) سعيد بوشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص.25.

وهو ما من شأنه إضفاء الاحترافية القانونية خاصة والسياسية على المجلس الدستوري.

إضافة إلى منح أعضاء هذا الأخير الحصانة القضائية في المسائل الجزائية خلال ممارسة عهدهم.⁽¹⁾

ثانياً: حق تحريك الرقابة الدستورية

من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، قام المؤسس الدستوري الجزائري بتوسعة حق إخطار المجلس الدستوري لعدة فاعلين جدد على غرار الوزير الأول والبرلمانيين (50 نائباً و 30 عضواً في مجلس الأمة) والأفراد عن طريق الدفع بعدم الدستورية، استجابة للأصوات المنادية للتخفيف من سلطة احتكاره من طرف الجهات التقليدية، ولغرض حماية حقوق الأفراد وحياتهم في حالة الوفاق السياسي بين الحكومة والأغلبية البرلمانية.

ثالثاً: من حيث مجال الرقابة الدستورية

أبقى التعديل الدستوري على اختصاص المجلس الدستوري برقابة الدستورية ورقابة المطابقة مع تعديل في وقت وكيفية تحريكها، بحيث يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والاتفاقات والاتفاقيات والقوانين والتنظيمات قبل إصدارها (الرقابة القبليّة)⁽²⁾ وبقرار عندما تتم الإحالة عليه بواسطة الدفع بعدم الدستورية المنصوص عليها في المادة 188 من هذا التعديل الدستوري والمنظمة بالقانون العضوي رقم 18-16.⁽³⁾

حيث باعتماد المؤسس الدستوري الجزائري على الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين من خلال منح الأفراد الحق في هذا الدفع، يشكل نقلة نوعية لتحقيق عدالة دستورية.⁽⁴⁾

(1) وهو ما نصت عليه المادة 185 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
(2) وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 186 من نفس التعديل الدستوري.
(3) القانون العضوي رقم 18-16 مؤرخ في 02 سبتمبر سنة 2018، يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، ج.ر.ج. عدد 54 لسنة 2018.
(4) مع العلم أن هناك من يعارض آلية الدفع بعدم الدستورية لعدة أسباب منها:
- ليس لكل الأفراد تخصص في الميدان القانوني.

مما سيجعل المواطن يكرس بكل وعي حقوقه وحرياته العامة المكفولة دستوريا ويؤكد سمو الدستور، بحيث سيتمكن هذا الدفع من استبعاد النصوص القانونية غير الدستورية من التطبيق على موضوع المحاكمة.

وبما أن هذه الآلية تعتبر مستحدثة في القضاء الدستوري الجزائري، سنحاول التفصيل فيها من خلال النقاط الموالية.

1- من يحق له الدفع بعدم الدستورية

نجد أن المؤسس الدستوري مكن المتقاضي فقط بإثارة الدفع بعدم الدستورية وذلك بنصه في المادة 188 من التعديل الدستوري "...عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية..."، فمصطلح أحد الأطراف يمكن أن يتضمن الأشخاص الطبيعية من مواطنين وأجانب والمعنوية العامة والخاصة.

وكما يبدو من المادة المذكورة أعلاه أنه لا يستطيع القضاة وبمبادرة منهم إثارة الدفع بعدم دستورية الحكم التشريعي، بحيث ذلك يستشف ضمناً، بحيث نجد المؤسس الدستوري اقتصرها على أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية فقط.

وهو ما اعتمده المشرع الفرنسي من خلال نص المادة 23 من القانون الأساسي المتعلق بالمجلس الدستوري، بحيث أكد على أن الدفع بعدم الدستورية ليس من النظام العام "... لا يمكن أن يثيره القاضي من تلقاء نفسه..."⁽¹⁾

وأكد المشرع العضوي الجزائري من خلال نص المادة الرابعة (04) من القانون العضوي المحدد لشروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية رقم 18-16، التي جاء فيها ما يلي " لا يمكن أن يثار الدفع بعدم الدستورية تلقائياً من طرف القاضي."

- أغلبية الأفراد ليست لديهم معطيات كافية بشأن إصدار القوانين.

أنظر في هذا الشأن، رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص.191.
(1) عليان بوزيان، "آلية الدفع بعدم الدستورية وأثرها في تفعيل العدالة الدستورية"، مجلة المجلس الدستوري الجزائري، العدد 02، سنة 2013، ص ص.87-101.

2- الأحكام التشريعية المعنية بالدفع بعدم الدستورية

بعد أن ساد جدل فقهي حول معنى حكم تشريعي الذي جاءت به المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حُسم الأمر من خلال مناقشة القانون العضوي رقم 18-16، بحيث أكد وزير العدل حافظ الأختام أنه يجب أن يكون النص الذي يمكن الاحتجاج بعدم دستوريته ذي طبيعة تشريعية،⁽¹⁾ أي قانون صوت عليه البرلمان بغرفتيه وبذلك استبعدت المعاهدات والتنظيمات من الدفع بعدم الدستورية وهو ما جعل الرقابة البعدية تقتصر فقط على القوانين الصادرة عن البرلمان، وهو ما يؤكد استنتاجنا السابق؛ أن دور المجلس الدستوري هو التأثير على البرلمان فقط.

3- شروط الدفع بعدم الدستورية

اشترط المؤسس الدستوري بعض الشروط للتمكن من الدفع بعدم الدستورية أمام المحكمة المختصة، أكدها القانون العضوي رقم 18-16، وهي كالاتي:⁽²⁾

- أن يتوقف على الحكم التشريعي المعارض عليه مأل النزاع أو يشكل أساس المتابعة.
- ألا يكون الحكم التشريعي قد سبق التصريح بمطابقته للدستور، من طرف المجلس الدستوري باستثناء حالة تغير الظروف.

(1) أكد وزير العدل وحافظ الأختام " أن الحكم التشريعي كما هو معروف هو الحكم المتعلق بنص في قانون حكم قانون وليس تنظيم، والفرق بين الحكم التشريعي والحكم التنظيمي هو أن الحكم التنظيمي يكون مرسوم تنفيذي بينما الحكم التشريعي هو الذي يصدر عن المشرع، والمشرع عندنا هو البرلمان..."، فنجد أن الوزير قد استبعد صراحة التنظيمات والمعاهدات من الدفع بعدم الدستورية واقتصرها على القانون بمفهومه الضيق الصادر عن السلطة التشريعية، فبالنسبة للتنظيمات فأمام الأفراد القضاء الإداري لإلغائها في حالة عدم مشروعيتها، أما المشكل المثار هو بالنسبة للمعاهدات التي لم يتم إخطار المجلس الدستوري اختياريًا بواسطة الهيئات السياسية بمراقبة دستوريته، فأصبحت بمنأى عن الرقابة البعدية عن طريق الدفع بعدم الدستورية.

راجع بهذا الخصوص: رد السيد وزير العدل حافظ الأختام على استفسارات النواب خلال الجلسة العلنية المنعقدة يوم الاثنين 18 يونيو 2018، الجريدة الرسمية للمناقشات رقم 78 للسنة الثانية، مؤرخة في 10 يوليو سنة 2018، ص.12.

وللتوسع حول مسألة افتقار الرقابة الدستورية على التنظيمات للنجاعة والفعالية، راجع نوال دايم، **مدى التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري**، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016/2017، ص.193-196.

(2) أنظر المادة 08 من القانون العضوي رقم 18-16، سابق الذكر.

- يجب أن يتسم الوجه المثار بالجدية.

فتوفر تلك الشروط ضروري لقبول الدفع أمام الجهة القضائية، لكن تقدير المسألة يبقى من اختصاص القاضي، وفي ظل عدم توفير التكوين الضروري لهذا الأخير حول آلية الدفع بعدم الدستورية، قد يتيح مجالاً للتعسف في رفض الدفع أكثر منه من إعمال القاضي لسلطته التقديرية.

4-الجهات القضائية المختصة وصلاحياتها اتجاه الدفع المثار

يمكن رفع الدفع بعدم الدستورية أمام أية جهة قضائية في النظام القضائي العادي أو الإداري، وذلك على مستوى الدرجة الأولى أو الاستئناف أو النقض⁽¹⁾ كما يمكن إثارته أثناء التحقيق الجزائي، أين ينعقد الاختصاص لغرفة الاتهام.⁽²⁾

كما نجد أن المشرع العضوي الجزائري سار على نهج نظيره الفرنسي باعتماد محطتين قضائيتين للتصفية، مرحلة الفحص الأولي أمام الجهة القضائية المقدم أمامها الدفع (أ) ومرحلة الفحص المعمق للدفع المثار أمام المحكمة العليا ومجلس الدولة(ب).

أ: مرحلة الفحص الأولي أمام الجهة القضائية المقدم أمامها الدفع

لقد أعطى القانون العضوي رقم 18-16 دوراً للمحاكم الدنيا للفحص الأولي للدفع المثار أمامها، لتفادي تراكمها أمام المحاكم المركزية (المحكمة العليا ومجلس الدولة) وللتأكد من توفر الشروط الضرورية التي تتناولها أعلاه، وبالتالي سيتم هذا الفحص الأولي والفوري من استبعاد الدفع الكيدية التي الغرض منها هو تأخير المحاكم من معالجة

(1) تجدر الإشارة أن المادة الثالثة من القانون العضوي المنظم لآلية الدفع بعدم الدستورية رقم 18-16، لا تمكن إثارة الدفع بعدم الدستورية أمام محكمة الجنايات الابتدائية، غير أنه يمكن إثارته عند استئناف حكم صادر عن تلك الأخيرة بموجب مذكرة مكتوبة ترفق التصريح بالاستئناف، وتتنظر فيه محكمة الجنايات الاستئنافية قبل فتح باب المناقشة على اعتبار التشكيلة الخاصة لهذه الأخيرة وضرورة احترام استمرارية المناقشات، ونصت الفقرة الأخيرة من المادة الثانية من نفس القانون العضوي أنه في حالة إثارة الدفع أثناء التحقيق الجزائي، تنظر فيه غرفة الاتهام، ولم تمكن المادة الرابعة من نفس القانون العضوي القاضي من إثارة هذا الدفع تلقائياً.

- كما يمكن إثارته أمام الجهات العسكرية، على اعتبار أنها تمارس القضاء العسكري تحت رقابة المحكمة العليا وهي الرقابة التي أضافتها المادة الثانية من القانون رقم 18-14 المؤرخ في 29 يوليو 2018، يعدل ويتم الأمر رقم 71-28 المؤرخ في 22 أبريل 1971، المتضمن القضاء العسكري، ج.ر.ج. عدد 47 لسنة 2018.

(2) أنظر المادة 2 من نفس القانون العضوي.

القضايا المعروضة أمامها ويمكن من منع الدفوع التي تنتفي فيها صفة الجدية والخالية من الأساس القانوني من التدفق أمام المحاكم المركزية.

كما نجد أن المجلس الدستوري وبمناسبة مطابقته لأحكام هذه المادة المنظمة لدور المحاكم الدنيا في مجال تصفية الدفوع، أثار مسألة هامة وهي مركزية القضاء الدستوري؛ بمعنى أن المجلس الدستوري هو الوحيد المخول دستوريا بالحكم بمطابقة الحكم التشريعي محل الدفع بعدم الدستورية، للدستور من عدمه، وبالتالي قيد مطابقة هذه المادة للدستور بتحفظ تفسيري مفاده عدم اختصاص القضاة بتقدير مدى دستورية الحكم التشريعي المعارض عليه من قبل أحد أطراف النزاع، وأن دور القضاة يتمثل فقط في تقدير مدى توفر الشروط المنصوص عليها في المادة 09 من القانون العضوي المحدد لشروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية.⁽¹⁾

فإذا اعتبرت الجهة القضائية الدفع بعدم الدستورية مقبولا، ترسل قرارها بذلك إلى المحكمة العليا أو مجلس الدولة، حسب الحالة، في أجل 10 أيام، ويتوقف سير الدعوى أو المحاكمة إلى غاية نهاية إجراء الدفع بعدم الدستورية.⁽²⁾

ب- مرحلة الفحص المعمق للدفع المثار أمام الهيئات القضائية العليا

لقد منح المؤسس الدستوري الجزائري أعلى هئتان قضائيتان في البلاد اختصاص تصفية وغرلة الدفوع التي تحال إليهما من المحاكم الدنيا قبل إحالتها على المجلس الدستوري، وقام القانون العضوي رقم 18-16 بتنظيم تلك العملية من خلال ما يلي:

(1) راجع بهذا الخصوص: رأي المجلس الدستوري رقم 03/ر.ق.ع.م/د.2018، المؤرخ في 02 غشت سنة 2018، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية للدستور ج.ر.ج.ع عدد 54 لسنة 2018، ص.4.

(2) لأكثر تفصيل حول جميع الحالات الممكنة راجع المواد من 09 إلى 12 من القانون العضوي 18-16 سابق الذكر.

- بعد أن يوجه قرار إرسال الدفع بعدم الدستورية إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا أو رئيس مجلس الدولة، حسب الحالة، يقومان فوراً باستطلاع رأي النائب العام أو محافظ الدولة لإبداء رأيهما، ويسمح للأطراف من تقديم ملاحظاتهم المكتوبة حول الدفع المثار.⁽¹⁾
- يتم فحص الدفع المثار ومدى استيفائه للشروط المنصوص عليها والمذكورة سابقاً على سبيل الأولوية،⁽²⁾ من طرف تشكيلة يرأسها رئيس كل جهة قضائية أو نائب الرئيس في حالة التعذر إضافة إلى رئيس الغرفة المعنية وثلاثة (03) مستشارين يعينهم حسب الحالة رئيس الجهة القضائية المعنية.⁽³⁾
- يتم إصدار قرار المحكمة العليا ومجلس الدولة مسبباً خلال أجل شهرين (02) من تاريخ استلام الإرسال من المحاكم الدنيا، فيتم إحالة الدفع على المجلس الدستوري في حالة استيفاء الشروط المنصوص عليها سابقاً،⁽⁴⁾ كما يتم إعلام الجهة القضائية التي أرسلت الدفع بهذا القرار ويبلغ للأطراف في أجل عشرة (10) أيام من تاريخ صدوره.⁽⁵⁾
- عند إحالة الدفع إلى المجلس الدستوري، ترجي المحكمة العليا ومجلس الدولة الفصل إلى حين البث في الدفع المثار، مع احترام الاستثناءات المذكورة أعلاه.⁽⁶⁾
- في حالة عدم فصل المحكمة العليا ومجلس الدولة في أجل الشهرين الممنوحة نجد أن القانون العضوي يعاقبهما بالإحالة التلقائية إلى المجلس الدستوري،⁽⁷⁾ وهو نفس الجزاء الذي اعتمده المشرع الفرنسي.

5- الأحكام المطبقة أمام المجلس الدستوري والآثار المترتبة على قرار الفصل في الدفع

كما تم الإشارة إليه سابقاً، نجد أن المجلس الدستوري هو الجهة المركزية الوحيدة المخول لها الفصل في الدفع بعدم الدستورية.

(1) أنظر المادة 15 من القانون العضوي رقم 18-16 سابق الذكر.

(2) أنظر المادة 14 من نفس القانون العضوي.

(3) أنظر المادة 16 من نفس القانون العضوي.

(4) أنظر المادة 13 من نفس القانون العضوي.

(5) أنظر المادة 19 من نفس القانون العضوي.

(6) أنظر المادة 18 من نفس القانون العضوي.

(7) أنظر المادة 20 من نفس القانون العضوي.

بحيث تكون جلسة المجلس الدستوري علنية، مع تمكين الأطراف الممثلة من طرف محاميها وكذا لممثل الحكومة إبداء ملاحظاتهم خلال نقاش وجاهي.⁽¹⁾

ويتم الفصل في الدفع بعدم الدستورية وفق احتمالين؛ إما يقرر المجلس دستورية الحكم التشريعي موضوع الدفع بعدم الدستورية، أو يقرر أنه غير دستوري، فيترتب عنه فقد النص التشريعي أثره من يوم قرار المجلس، علما أن قرارات المجلس لا تقبل أي طريق من طرق الطعن، وتلزم كل السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية، وبالتالي لن تتأثر الحقوق المكتسبة بحيث الإلغاء لن يكون بأثر رجعي.⁽²⁾

ثم يبلغ قرار المجلس الدستوري للمحكمة العليا أو لمجلس الدولة لإخبار الجهة القضائية التي رفع أمامها الدفع بعدم الدستورية.⁽³⁾

مما تقدم نتمنى التطبيق السليم لهذه الآلية القضائية الحديثة في النظام الدستوري الجزائري، بتكاتف جهود جميع الأطراف الفاعلة (قضاة، محامين وأعضاء المجلس الدستوري)، للمحافظة على الحقوق والحريات المكرسة دستوريا.

(1) أنظر المادة 22 من نفس القانون العضوي.

(2) أنظر المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) وهو ما نصت عليه المادة 24 من القانون العضوي 18-16، سابق الذكر.

الفصل الثاني

شمولية الرقابة الدستورية ومحدودية ضوابط الاستقلالية والحياد: أي سيادة للبرلمان؟

يمارس البرلمان الوظيفة التشريعية المحددة له في الدستور كهيئة ذات سيادة في إطار الفصل المرن بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري.

فالأصل أنه لا توجد سلطة أخرى تقوم بمراجعة أعمال البرلمان-الهيئة ذات السيادة- سواء ما تعلق منها بتنظيمه أو ممارسة التشريع، فهو يعبر عن الإرادة الشعبية، لكن -كما مر معنا سابقا- خوفا من تعسف الأغلبية البرلمانية ومحاولة تعديها على الحقوق والحريات العامة من جهة، والتوازن بين السلطات من جهة أخرى، تطلب الأمر مراجعة تلك الأعمال من طرف القاضي الدستوري لضمان عدم التعدي على الدستور الكافل لتلك الحقوق والحريات والضابط لتوازن السلطات.

وبتتبع تطور الدساتير الجزائرية لاحظنا اتساع مجال الرقابة الدستورية (مبحث أول) ومحدودية ضوابط ممارسة تلك الرقابة (مبحث ثاني)، وهو ما من شأنه التأثير على سيادة الهيئة المراقبة الممثلة للسيادة الشعبية.

المبحث الأول

مدى تأثير اتساع مجال الرقابة الدستورية على سيادة البرلمان

بتطور الدساتير الجزائرية زاد اتساع مجال اختصاص المجلس الدستوري الجزائري فبعد أن كان دوره يقتصر في نص المادة 64 من دستور سنة 1963 على الفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية، أين كان البرلمان يعبر عن الوظيفة التشريعية الممارسة من طرف المجلس الوطني بممارسة السيادة، أصبح ابتداء من دستور سنة 1989 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016، يسهر على احترام الدستور (رقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات ويفصل في مطابقة القوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، للدستور) كما يسهر المجلس أيضا على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العمليات، إضافة إلى اختصاصه في المجال الاستشاري، وهو ما يعتبر مجال واسع وغير محدود.

فما يمكن ملاحظته مما تقدم أن المجلس الدستوري الجزائري يختص بمراجعة كل الأعمال الخاصة بالبرلمان؛ سواء المتعلقة بتنظيمه كسلطة مستقلة عضويا ووظيفيا أو ما يعرف بالنظام الداخلي -المجال السيادي- (مطلب أول) إضافة لمجاله التشريعي (مطلب ثاني) وهو ما جعل المجلس الدستوري ظل الظليل للهيئة التشريعية، وعكس حقيقة العلاقة بينهما؛ أنها علاقة تأثير.

المطلب الأول

مدى أحقية المجلس الدستوري برقابة المجال السيادي للبرلمان

منح المؤسس الدستوري الجزائري للبرلمان حق تحديد قواعد تنظيمه وتسييره في قانونه الداخلي بكل استقلالية منذ أول دستور سنة 1963،⁽¹⁾ واستمر على هذا الحال في جميع الدساتير وتعديلاتها المتعاقبة وصولا إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي أكد بدوره في الفقرة الثانية من المادة 132 على ذلك "يعدّ المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما".

مما تقدم نجد أن المؤسس الدستوري يحرص على استقلالية البرلمان وعدم الانتقاص منها على اعتبار أن قواعد النظام الداخلي خاصة بهذا الأخير وحده وبالتالي لا يحق لأي هيئة مراجعته في تنظيمها، لكن سرعان ما وجدنا نسبة هذا الطرح، على اعتبار أن المؤسس الدستوري تدرج في إخضاع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان للرقابة الدستورية ابتداء من دستور 1989، أين لم تكن واضحة إلى أن أصبحت خاضعة لرقابة المطابقة القبلية الإلزامية ابتداء من دستور سنة 1996، وهو ما يجعلنا في ظل هذا التشدد اتجاه هذا النظام الداخلي، البحث عن طبيعته القانونية (فرع أول) والتقصي حول فكرة إخضاعه للرقابة الدستورية (فرع ثاني).

(1) وهو ما نصت عليه المادة 35 من دستور سنة 1963 "يحدد المجلس الوطني في قانونه الداخلي قواعد تنظيمه وتسييره".

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للنظام الداخلي للبرلمان

يعتبر النظام الداخلي لغرفتي البرلمان ذو أهمية كبيرة، بحيث نجد أن المؤسس الدستوري ألزم غرفتي البرلمان بضرورة وضعه،⁽¹⁾ فهي المؤسسة الوحيدة بين المؤسسات التقليدية (نقصد السلطات الثلاث؛ التشريعية والتنفيذية والقضائية) التي ينص المؤسس الدستوري ضمن مواده على مسألة وجوب وضع نظامها الخاص إضافة إلى المجلس الدستوري.⁽²⁾

وهو ما يجعلنا نبحت عن تعريف تلك الأنظمة الداخلية (أولا) لاستجلاء مكانتها ضمن الهرم القانوني للدولة (ثانيا).

أولا: تعريف النظام الداخلي للبرلمان

يعتبر مصطلح نظام داخلي من المصطلحات المتداولة كثيرا خاصة في القانون الإداري حين التحدث عن المجالس المنتخبة واللجان، فهل يأخذ نفس المعنى في القانون الدستوري؟

لتوضيح المسألة يتوجب علينا ضبط المعنى اللغوي للمصطلح (1) قبل الخوض في معناه الاصطلاحي (2).

1- المعنى اللغوي

نجد أن معجم اللغة العربية المعاصرة أورد معنى كلمة نظام كما يلي "نظام (مفرد) وجمعه أنظمة (لغير المصدر) ونظم (لغير المصدر)، مصدر: نظم على نظام واحد: على نهج واحد عادة واحدة، نظام الأمر: قوامه وعماده."⁽³⁾

(1) وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 132 من التعديل الدستوري 2016 "يعدّ المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ومجلس الأمة نظامهما الداخليّ ويصادقان عليهما".

(2) وهو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 189 من نفس التعديل "يحدّد المجلس الدّستوريّ قواعد عمله".

(3) أحمد مختار عمر، مرجع سابق، ص. 2237.

وأورد نفس المعجم كلمة داخل بمعنى "باطنه وجوفه وداخلي: اسم منسوب إلى داخل " ألم/إلهام/أمن/شعور داخلي".⁽¹⁾

ومن بين المعاني التي أوردها المعجم الرائد لكلمة نظام "الطريقة، المنهج".⁽²⁾

كما نجد أن المعجم الوجيز عرف النظام بأنه "الترتيب والاتساق"،⁽³⁾ وعرف كلمة "الداخل من كل شيء: باطنه".⁽⁴⁾

ومما تقدم نستنتج أن نظام داخلي يدل لغة على إتباع نهج واحد أو طريقة واحدة في اتساق وترتيب، ليستقيم الأمر من باطنه.

2-المعنى الاصطلاحي

ينطلق تعريف النظام الداخلي للبرلمان من نقطة أساسية وهي أنه ذو أساس دستوري على اعتبار أنه ينظم هيئة دستورية هامة من سلطات الدولة الممثلة للشعب صاحب السيادة، وبالتالي فهو يمثل وجهان "وجه فني يتعلق بالتنظيم والإجراءات التي يعتمدها البرلمان بهدف الحصول على عمل جدي وفعال، ووجه سياسي في ظل مبدأ الفصل بين السلطات، بمعنى أن الوظيفة التشريعية يجب أن تمارس باستقلالية كاملة، أين يتم ضبط تفاصيل العمل البرلماني".⁽⁵⁾

ويعرف جانب من الفقه النظام الداخلي بأنه "الأداة الأساسية لتنظيم وحسن سير العمل الداخلي للمجلس ولضبط وتقنين العلاقات بين الفاعلين السياسيين بما يحقق التوازن في المعادلة بين الأغلبية والمعارضة ويضمن حقوق الأقليات البرلمانية، كما أنه يحدد

(1) أحمد مختار عمر، مرجع سابق، ص.728.

(2) جبران مسعود، مرجع سابق، ص.810.

(3) شوقي ضيف، المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، مصر، 1994، ص.623.

(4) نفس المرجع، ص.233.

(5) أحمد سعيقان، مرجع سابق، ص.306.

الواجبات، وبيين المخالفات، ويضع لها الجزاءات والعقوبات، ويحتكم إليه لفض النزاعات والخلافات." (1)

وعرف أيضا بأنه "مجموعة قواعد ذات صلاحية محدودة في موضوعها الداخلي والمخاطبين بها هم الأشخاص الخاضعين لها إما بصفتهم بتلك المجالس أو موظفيها وإما بفعل حضورهم داخل بنايتها." (2)

وهناك من عرفه بالذاتية كناية عن الاستقلالية بحيث وصفه بأنه "القانون الذاتي الذي يكون البرلمان قد تعهد ضمنا أن يحترم أحكامه." (3)

وهناك من ركز في التعريف على وضع مبادئ العمل البرلماني فقط، فجاء تعريفه للنظام الداخلي كالاتي "القرار الذي بموجبه تضع الغرفة التي أوجدته مبادئ العمل البرلماني." (4)

كما عرفه البعض الآخر انطلاقا من ضرورة أن يكون لكل مجلس نظام داخلي خاص به، فجاء التعريف كما يلي "النظام الداخلي هو مجموعة من القواعد القانونية المنظمة لسير العمل بالمجلس ولا بد لأي من المجالس الاستشارية أو التشريعية إلا وله لائحة داخلية تحدد طريقة ونظام العمل به." (5)

وعرفه بول باستيد Paul Bastid سنة 1954 كما يلي "القانون الداخلي لكل غرفة تضعه من تلقاء نفسها، وتعمل الغرفة من خلال وضع قواعدها لا باعتبارها فرعاً للسلطة

(1) رشيد المدور، النظام الداخلي لمجلس النواب، دراسة وتعليق، مجلس النواب، مطبعة طوب بريس، الرباط المغرب، ط1، 2005، ص ص7-8.

(2) Pierre Avril, Jean Gicquel, **droit parlementaire**, Montchrestien, Paris, 1^{ère} éd, 1988, p82.

(3) إدمون رباط، مرجع سابق، ص.728.

(4) مراد رداوي، "عقلنة الاستقلالية التنظيمية للبرلمان من خلال الرقابة على الأنظمة الداخلية للغرفتين"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، العدد 11، سبتمبر 2018، ص.399.

(5) عادل الطببائي، "السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، نشأتها، تطورها، العوامل المؤثرة فيها" منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 1985، ص.201.

التشريعية، وإنما باعتبارها مؤسسة مستقلة تتمتع بسلطة تنظيمية ولها سلطة تأديبية على أعضائها.⁽¹⁾

وعلى ضياء هذه التعاريف نستنتج أن النظام الداخلي هو مجموعة من القواعد المحددة لتنظيم وسير البرلمان، يضعه المجلس المعني بصفة منفردة وبكل سيادة بإحالة من الدستور، فهو يخاطب أعضاء المجلس المعني فيما يتعلق بممارسة العهدة التمثيلية وبما يحفظ التوازن بين الأغلبية والأقلية فيه، كما يخاطب جميع من له علاقة بهذه الهيئة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة داخل المجلس.

وعمدنا عدم ذكر مسألة النقطة التي أثيرت في التعاريف السابقة المتعلقة بتعهد البرلمان ضمنا باحترام أحكامه، على اعتبار أن المجلس الشعبي الوطني الجزائري أثبت نسبية هذه المسألة؛ بحيث نجد أن الأغلبية النيابية فرضت منطلق الجماعة على الفرد بحيث تم خرق مواد النظام الداخلي من خلال سحب الثقة من رئيس المجلس دون أن ينص النظام الداخلي على هذا الإجراء⁽²⁾، وهو ما جعل الأغلبية تفرض إجراء معيب لتحتية رئيس المجلس بمنطق القوة فانصاعت له الأقلية، في انتظار تعديل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وتكريس هذا الإجراء حتى تصبغ تلك العملية بمنطق المشروعية لا منطق قوة الأغلبية.

(1)«de Règlement, c'est la loi intérieure de chaque chambre, fixée par elle-même. La chambre agit en établissant son règlement non comme une branche du pouvoir législatif mais à titre de corporation autonome dotée d'un pouvoir d'organisation et possédant sur ses membres une autorité disciplinaire».

Voir : Fiche de synthèse n°29 : **Le Règlement de l'Assemblée nationale**, site de l'Assemblée nationale Française, consulté le 17/01/2019 à 15 :32.

<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/l-organisation-des-travaux-de-l-assemblee-nationale/le-reglement-de-l-assemblee-nationale>

(2) بحيث تنص المادة 10 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على ما يلي " في حالة شغور منصب رئاسة المجلس الشعبي الوطني بسبب الاستقالة أو العجز أو التناهي أو الوفاة يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني بنفس الطرق المحددة في هذا النظام الداخلي في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما اعتبارا من تاريخ إعلان الشغور. يتولى مكتب المجلس الذي يجتمع وجوبا لهذا الغرض تحضير ملف حالة الشغور وإحالته على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية. تعد هذه اللجنة تقريرا عن إثبات حالة الشغور، يعرض في جلسة عامة للمصادقة عليه بأغلبية أعضاء المجلس. في هذه الحالة يشرف على عملية الانتخاب أكبر نواب الرئيس سنا من غير المترشحين بمساعدة أصغر نائبين في المجلس الشعبي الوطني.

وهو ما يثبت أن النظام الداخلي للمجلس فيما يتعلق بالمسائل الداخلية اتجه أعضاءه يتمتع باستقلالية تامة بحيث نجد أن باقي السلطات العامة في الدولة إلتزمت الصمت حيال ذلك الخرق على اعتبار أن الأغلبية النيابية تمثل الإرادة العامة وهي حرة في تغيير من يرأسها، حتى ولو تم تجاوز مبدأ المشروعية،⁽¹⁾ وهو ما يجعلنا نبحث عن قيمة النظام الداخلي في الهرم القانوني للدولة في النقطة الموالية.

ثانياً: مكانة النظام الداخلي في الهرم القانوني للدولة

تختلف الأنظمة الدستورية المقارنة في المكانة التي يحتلها النظام الداخلي للبرلمان في النظام الهرمي القانوني لكل دولة، فهناك من يعتبره امتداد للدستور⁽¹⁾، وهناك من اعتبره في مرتبة التشريع على اعتبار أنه ينتج بنفس كيفية إنتاج المعايير التشريعية من مناقشة ومصادقة، وهناك من اعتبره أقل مرتبة من التشريع على اعتبار أنه يخاطب مجموعة محدودة⁽²⁾.

1: فكرة أن النظام الداخلي امتداد للدستور

أشاد بعض الفقه الدستوري الكلاسيكي بأهمية النظام الداخلي للبرلمان ووصفه بأنه "دستور بشكل آخر، فهو امتداد لهذا الأخير ومكمل ومفسر له، على اعتبار أنه ينظم السلطة التشريعية الممارسة للسيادة نيابة عن الشعب والمعبرة عن إرادته، وعلى اعتبار أنه يشارك الدستور في جانب كبير من المجالات التي ينظمها."⁽²⁾

(1) وهو ما يثير أيضاً مسألة حساسة وهي: في حالة خرق الأغلبية البرلمانية للنظام الداخلي، وانتهاك حق الأقلية، من هي الجهة المختصة بالنظر في طعون تلك الجهة المتضررة وتوقيع الجزاء؟ فنجد أن المجلس الدستوري المغربي أقر عدم اختصاصه بالبت في النزاعات المترتبة عن تطبيق النظام الداخلي "... ليس في الدستور ولا في القوانين التنظيمية ما يخول للمحكمة الدستورية صلاحية البت في النزاعات المترتبة عن تطبيق أحكام النظام الداخلي لمجلس المستشارين، مما تكون معه أحكام المادة 272 من هذا النظام مخالفة للدستور..."، قرار المجلس الدستوري المغربي رقم 938 بتاريخ 14 يونيو 2014، متوفر على رابط المحكمة الدستورية المغربية، أخر ولوج للموقع يوم 2019/02/12 على الساعة 22:32.

<https://www.courconstitutionnelle.ma/ar/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1-2014938>

(2) رشيد المدور، مراقبة دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان في المغرب، مقارنة في الخصائص والمنهج مطبعة طوب بريس، الرباط، المغرب، 2008، ط1، ص.22.

وفي نفس المعنى عبر عنه البعض الآخر بقوله "كل ما يهم الإجراءات التشريعية كل ما يهم العلاقات بين المجالس، كل ما يهم علاقات المجلس والحكومة يكون قرارات تجاوز الطبيعة التنظيمية بالمعنى الحدي، إنها ذات نَفْسٍ دستوري وتمس وظائف المؤسسات... إن الخاصية الدستورية للنظام الداخلي جد واضحة." (1)

فانطلاقاً من المجالات المهمة التي ينظمها النظام الداخلي والمتعلقة بممارسة السلطة التشريعية وعلاقتها مع الحكومة، جعلت هؤلاء الفقهاء يحاولون ترقية هذا الأخير إلى مصف القانون الأساسي للدولة.

لكن طريقة وضعه الأحادية من طرف إحدى غرفتي البرلمان فقط دون مشاركة الغرفة الأخرى، وإجراءاته التي تتسم بالبساطة وعدم التعقيد والتي تختلف عن إجراءات وضع الدساتير وخاصة الجامدة منها، والتي تتصف بالتعقيد نتوصل إلى نتيجة مفادها؛ أن أحكام النظام الداخلي ليس لها في حد ذاتها القيمة الدستورية وإنما هي مطبقة لأحكام الدستور وخاضعة له، بمعنى أن الدستور أسمى من النظام الداخلي للبرلمان.

وفي هذا السياق يرى بعض الفقه "أن الدستور يقتصر على بيان أمهات المسائل وينأى عن التفاصيل، ولأجل ذلك نص على وضع النظام الداخلي، ومن هنا يعتبر النظام الداخلي جزءاً متمماً للدستور دون أن يحتل ذلك النظام نفس المرتبة والمكانة والسمو الذي يحتله الدستور." (2)

بالإضافة إلى أن الدستور يتضمن أغلب المجالات والإجراءات المهمة لتنظيم السلطة التشريعية وعلاقتها بالحكومة، وحتى التفاصيل التي عادة يختص بها النظام الداخلي للبرلمان وكمثال على ذلك الدستور الجزائري في آخر تعديل له سنة 2016 خص السلطة التشريعية بثلاث وأربعين (43) مادة، أُدرجت ضمنها عدداً من الموضوعات ذات صلة

(1) ميشال دبيري Michel Debré، نقلاً عن: رشيد المدور، مراقبة دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان في المغرب، مقارنة في الخصائص والمنهج، مرجع سابق، ص 22.

(2) فايز محمد أبو شمالة، دور النظام الداخلي في العمل البرلماني، دراسة تطبيقية على أعمال مجلس النواب الأردني، دار الخليج للطباعة والنشر، الإمارات العربية المتحدة، 2018، ص ص 45-46.

وطيدة بكيفية ممارسة المجالس التشريعية لاختصاصاتها، وتنظيم أسلوب عملها، والتي تعتبر من المجال الخاص للنظام الداخلي للبرلمان، ولم تقتصر عند هذا الحد بل أحالت مسألة تنظيم البرلمان وعلاقته مع الحكومة لقانون عضوي، وهو ما يضطرنا للبحث حول مكانة النظام الداخلي بالنسبة للقانون العضوي والقانون العادي في النقطة الموالية.

2: فكرة أن البرلمان له نفس مرتبة التشريع

إضافة للقوانين التي تعتبر أحد عناصر المنظومة القانونية الجزائرية نجد فئة القوانين العضوية التي تعتبر من الأمور المستحدثة في النظام الدستوري الجزائري، والتي جاء بها دستور سنة 1996 وتكرست في التعديل الدستوري لسنة 2016، بحيث مواضيعها جاءت على سبيل الحصر، فهي تعتبر امتداد للدستور على اعتبار أنها تحمل في طياتها مواضيع مهمة.

وبالرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري ساوى بينها وبين النظام الداخلي لغرفتي البرلمان في الخضوع لرقابة المطابقة، إلا أن القانون العضوي يعتبر أسمى في القيمة القانونية من النظام الداخلي، على اعتبار أن المجلس الدستوري الجزائري إضافة للدستور كمرجع للرقابة الدستورية، أخضع رقابة مطابقة هذا الأخير للقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وهو ما ستتطرق له بالتفصيل لاحقاً.

فبالرغم من الإحالة المباشرة من الدستور للنظام الداخلي لتنظيم بعض المسائل المرتبطة بالبرلمان وعمله،⁽¹⁾ نجد أن المؤسس الدستوري جعل حصة الأسد للقانون العضوي لتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة.⁽²⁾

والذي بدوره استأثر بتسطير جميع الخطوط العريضة وحتى التفاصيل في بعض الأحيان المتعلقة بتنظيم غرفتي البرلمان وعلاقتهما مع الحكومة، بحيث من أصل 107

(1) راجع على التوالي المواد 114 و124 و134 و152 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ومع ذلك تعتبر إحالة ضعيفة 43/4 مادة أي بمعدل 9.30%.

(2) أنظر الفقرة الأولى من المادة 132 من نفس التعديل الدستوري.

مادة من القانون العضوي رقم 16-12، قام المشرع العضوي بتنظيم 94 مادة أي بنسبة 87.85% وقام بالإحالة على النظام الداخلي للتفصيل في الجزئيات في 13 مادة فقط أي بمعدل 12.15%، وهو ما يستنتج منه تأثير العقانة البرلمانية -التي تناولناها سابقا- بطريقة غير مباشرة على مجال النظام الداخلي، بحيث أصبح للسلطة التنفيذية اليد العليا في تنظيم غرفتي البرلمان وعلاقتها مع الحكومة، على اعتبار أن القوانين العضوية أصلها مشاريع قوانين.⁽¹⁾

وبما أن النظام الداخلي يعتبر تطبيق للقانون العضوي، نستنتج منه منطقيا أن هذا الأخير -نقصد القانون العضوي- أعلى قيمة من الأول في الهرم القانوني للدولة الجزائرية بحيث القواعد الأدنى درجة تكون في تبعية للقواعد الأعلى منها درجة حسب نظرية كلسن لتدرج الهرم القانوني في الدولة.

أما مرتبة النظام الداخلي بالنسبة للقوانين، فهي تتوقف على الكيفية التي تصدر بها الأنظمة الداخلية لكل دولة، فنجد بعض الدول مثل الكويت جعلت إصدار اللائحة الداخلية للبرلمان (النظام الداخلي للبرلمان) يخضع لنفس إجراءات التصديق والإصدار التي تخضع لها القوانين، الأمر الذي يجعلها في نفس الدرجة في الهرم القانوني مع هذه الأخيرة، وهو ما عبرت عنه المادة 183 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة بحيث نصت على أنه "يعمل بهذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية." فالقصد بالقانون في هذه المادة اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.⁽²⁾

وهو نفس النهج الذي سلكه التشريع السوري، بحيث جعل للنظام الداخلي للبرلمان قوة القانون العادي ويوازيه من حيث المرتبة في الهرم القانوني للدولة بحيث نص النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017 في المادة 182 منه " للنظام الداخلي قوة القانون ولا يجوز تعديله إلا وفقا للأحكام المذكورة فيه." ⁽³⁾

(1) لأكثر توضيح: أنظر ملحق رقم 01.

(2) رشيد المدور، مراقبة دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان في المغرب، مرجع سابق، ص 17-18.

(3) فايز محمد أبو شمالة، مرجع سابق، ص 47.

أما في الجزائر، نجد أن القيمة القانونية للنظام الداخلي كانت لها قبل دستور سنة 1989 قيمة القانون، على اعتبار أن أول نظام داخلي وضع وصودق عليه من طرف المجلس الوطني التأسيسي يوم 20 نوفمبر سنة 1962 كان على شكل قانون، بحيث تضمن 133 مادة ونشر في الجريدة الرسمية، وفي ظل غياب الدستور الجزائري آنذاك كان يعتبر بمثابة دستور مؤقت أيضا.⁽¹⁾

وبعد صدور دستور سنة 1963، وإحالاته على المجلس الوطني بوضع نظامه الداخلي، لم يحدد شكل هذا النظام، وعلى إثر تجميد الدستور والمؤسسات الدستورية خلال الفترة الإنتقالية، لم يوضع نظام داخلي آخر للبرلمان.

وأحال بدوره دستور سنة 1976 على المجلس الشعبي الوطني، الغرفة الوحيدة للبرلمان الجزائري في تلك الفترة بوضع نظامه الداخلي، من خلال نص الفقرة الثانية من المادة 143 " يعد المجلس الشعبي الوطني لائحة تنظيمه الداخلي".

وتطبيقا لتلك الأحكام، قام المجلس الشعبي الوطني بوضع لائحة نظامه الداخلي في شكل قانون وتم إصداره من طرف رئيس الجمهورية، وأكد على تلك القيمة القانونية لهذا الأخير من خلال نص المادة 167 منه " يكتسي هذا النظام الداخلي قوة القانون وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية"⁽²⁾ وتواتر نفس الإجراء فيما يخص التعديلات المتلاحقة.⁽³⁾

(1) أنظر في نفس المعنى كل من:

- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص ص.37-39.

- وليد شريط، مرجع سابق، ص.19.

(2) قانون رقم 77-01 ممضي في 15 غشت 1977، يتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ج.ر.ج. ج عدد 66 مؤرخة في 04 سبتمبر 1977.

(3) أنظر على التوالي تعديلات نفس القانون :

- قانون رقم 79-08 ممضي في 04 غشت 1979، ج.ر.ج. ج عدد 32 مؤرخة في 07 غشت 1979.

- قانون رقم 82-07 ممضي في 17 أبريل 1982، ج.ر.ج. ج عدد 16 مؤرخة في 20 أبريل 1982، ملغى بالقانون رقم 87-10 ممضي في 10 مارس 1987، ج.ر.ج. ج عدد 11 مؤرخة في 11 مارس 1987.

واستمر المجلس الشعبي الوطني في وضع نظامه الداخلي على شكل قانون في ظل دستور سنة 1989، وقبل إصداره من طرف رئيس الجمهورية أخطر هذا الأخير المجلس الدستوري، ولما قام هذا الأخير بمطابقة هذا النظام للدستور ارتأى " أن النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 22 يوليو سنة 1989 والذي عنوانه " قانون يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " غير مطابق للدستور من حيث تقديمه في شكل قانون، فيما يخص الأحكام التي تتعلق بالنظام الداخلي فقط."⁽¹⁾

الأمر الذي لم يستسغه أعضاء المجلس الشعبي الوطني آنذاك، ومع ذلك قاموا بإعادة صياغة نظامهم الداخلي في صيغة لائحة، لكن الملفت للانتباه هو إصرارهم على القيمة القانونية لهذا الأخير، بحيث جاء ضمن مقتضيات اللائحة المنشورة في الجريدة الرسمية ما يلي " واعتبارا أن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسير أعماله من اختصاص القانون."⁽²⁾

وبالرغم من ذلك نجد أن المجلس الدستوري تبنى التفسير الموسع للنص الدستوري ويقوم باتخاذ قانون عادي المتمثل في قانون المحاسبة العمومية مرجعا له لمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، للدستور،⁽³⁾ الأمر الذي جعل البعض يعتقد أن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان تأتي في مرتبة أدنى من ترتيب القانون العادي في الهرم القانوني الجزائري.⁽⁴⁾

وبذلك نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري ساير الأنظمة الدستورية المقارنة التي منحت للبرلمان ممارسة اختصاصه الأصلي لوضع نظامه الداخلي وتعديله بقرار أو لائحة

(1) رأي رقم 1 - ر.ق.م د - 1989 ممضي في 28 غشت 1989، متوفر على موقع المجلس الدستوري الجزائري، آخر ولوج يوم 2018/01/22، على الساعة 21:52.

<http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/2017-03-26-08-52-31/154-avis-ar/494-1-1989>

(2) أنظر لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989، المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج عدد 52 لسنة 1989.

(3) رأي رقم 10/ر.ن.د/م د/ 2000 مؤرخ في 13 مايو سنة 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور، ج.ر.ج.ج عدد 46 لسنة 2000.

(4) مراد رداوي، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، مرجع سابق ص.92.

تصدر بإرادته المنفردة دون تدخل الحكومة، لكن بالموازاة قام بعقلنة هذا النظام من خلال مظاهر العقلنة التي تناولناها أعلاه، ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد، فبغض النظر عن القيمة القانونية للنظام الداخلي للبرلمان، فهل يكون هذا الأخير قابلاً للتنفيذ بمجرد إتمام إجراءات المناقشة والمصادقة، أم أنه يتطلب إجراء دستوري آخر؟

ف نجد أن الأنظمة الدستورية تختلف أيضاً بخصوص هذه المسألة؛ فمنها من تجعل النظام الداخلي قابلاً للتنفيذ بمجرد إتمام إجراءات المناقشة والمصادقة والنشر، ومنها من تخضعه لرقابة القضاء الدستوري، ومن بينها النظام الدستوري الجزائري، وهي الفكرة التي سنقوم بتحليلها في النقطة الموالية.

الفرع الثاني: فكرة إخضاع النظام الداخلي للرقابة الدستورية

بغض النظر عن القيمة القانونية للأنظمة الداخلية، يفترض أن البرلمان يتمتع بالاستقلالية اللازمة في وضع تلك الأخيرة، على اعتبار أنها قواعد محدودة وتختص بتنظيم هيئة ذات سيادة في ظل مبدأ الفصل بين السلطات، فيتم تنفيذها بمجرد المناقشة والمصادقة عليها.

إلا أن تأثير العقلنة البرلمانية أظل بظلاله أيضاً على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، بحيث لم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بتنظيم أغلب مواضيعها والإحالة على قانون عضوي للتفصيل في الباقي، فنجد أنه ساير أيضاً المؤسس الدستوري الفرنسي في منح المجلس الدستوري الجزائري سلطة مطابقتها للدستور قبل المباشرة في تطبيقها.

فإن كان هذا التوسيع لمجال الرقابة يجد له مبرر تاريخي عند المؤسس الدستوري الفرنسي وبعض الأنظمة المقارنة (أولاً)، فما هو مبرر هذا التوسيع عند المؤسس الدستوري الجزائري (ثانياً)

أولاً: فكرة إخضاع النظام الداخلي للبرلمان للرقابة الدستورية في الأنظمة المقارنة

تختلف الأنظمة الدستورية المقارنة حول مسألة إخضاع الأنظمة الداخلية للبرلمان لرقابة القاضي الدستوري، بحيث نجد أن البعض منها يخضع تلك الأنظمة للرقابة الدستورية

منعاً لتجاوز تلك الأخيرة للدستور (1) ونجد أن البعض الآخر لا يخضعها لتلك الرقابة على اعتبار أن البرلمان له السيادة والاستقلالية في تنظيم أموره الداخلية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات (2) فكان لكل نظام دستوري مبرراته الخاصة حول المسألة.

1- ضرورة إخضاع النظام الداخلي للرقابة الدستورية منعا لتجاوز الدستور

نجد أن المؤسس الدستوري الفرنسي يُخضع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان لرقابة المطابقة القبلية الممارسة من قبل المجلس الدستوري، وتبعته العديد من دول المغرب العربي في ذلك (سنكتفي في هذه النقطة بتطبيقين فقط: المغربي والتونسي)، وهو ما سنفصله في النقاط الموالية.

أ- في النظام الدستوري الفرنسي

تفاديا للتجربة التي مرت بها فرنسا في الجمهورية الثالثة والرابعة، أين كان البرلمان يتمتع بالسيادة المطلقة، فاستغل طريقة وضع نظامه الداخلي بكل استقلالية بعيدا عن باقي السلطات فمنح نفسه صلاحيات مهمة وواسعة غير مشار إليها في الدستور، أثرت بشكل كبير على توازن السلطات داخل الدولة والنظام السياسي المنتهج، الأمر الذي جعل المؤسس الدستوري الفرنسي في دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958 -وفي إطار البرلمانية المعقلنة- يقوم بإخضاع النظام الداخلي للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ لرقابة المطابقة القبلية الإلزامية قبل البدء في تنفيذها من خلال نص المادة 61 منه.⁽¹⁾

ومنح لكل من رئيسي الغرفتين سلطة إخطار المجلس الدستوري، على اعتبار أن رئيس الجمهورية غير مخول بإصدار تلك الأنظمة.⁽²⁾

فيقوم المجلس برقابة مطابقة تلك الأنظمة للدستور والقوانين العضوية وحتى القوانين، فلا بد لها ألا تخالفها، وفي حالة عدم المطابقة ترجع تلك النصوص للغرفة المعنية

(1) لأكثر تفصيل حول موضوع العقلنة البرلمانية في الدستور الفرنسي لسنة 1958 راجع: عبد الرضى محسن الطعان، مرجع سابق، ص ص. 380-412.

(2) Article 17 al2 de l'ordonnance n°58-1067 du 07 Novembre 1958 portant loi organique sur le conseil constitutionnel, modifiée et complétée « Les règlements et les modifications aux règlements adoptés par l'une ou l'autre assemblée sont transmis au Conseil constitutionnel par le président de l'assemblée.», disponible en forme pdf en line, consulté le 20/01/2018 à 20 :47.
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/node/15702/pdf>

لمطابقتها وفق ما نص عليه رأي المجلس الدستوري، ثم ترجع مرة أخرى للمجلس ليفحصها من جديد، ولم تسلم التعديلات المدخلة على الأنظمة الداخلية أيضا من تلك الرقابة الصارمة.⁽¹⁾

فالبرلمانية المعلقة التي يطبقها المؤسس الدستوري الفرنسي لرقابة النظام الداخلي يرجعها البعض إلى أن هذا الأخير لا يعتبر مجرد مجموعة من الإجراءات والتقنيات لعمل غرفتي البرلمان،⁽²⁾ بل هو أخطر من ذلك فهو سلاح فعال بيد الأحزاب السياسية التي من خلاله يمكنها التأثير في الحياة السياسية،⁽³⁾ بل أكثر من ذلك يمكنها التأثير في الدستور⁽⁴⁾ وتجاوزه كما حدث في الجمهوريتين السابقتين.

ومما تقدم نستنتج أن رقابة المجلس الدستوري وإن اتسعت لتطال النظام الداخلي في فرنسا فهي تجد لها مبررها التاريخي، فما هو مبرر الأنظمة التي استلهمت نفس الرقابة الدستورية من هذا الأخير؟

ب-في النظام الدستوري المغربي

اعتنق النظام الدستوري المغربي نفس النهج الفرنسي في عقلنة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، فألزمه بوضع هذا الأخير بطريقة انفرادية، لكن الملفت للانتباه أنه قام بتحديد الخطوط العريضة التي يحددها هذا النظام بصفة خاصة وضرورة تناسق النظام الداخلي لكلا المجلسين مع بعضهما، وقام بإخضاع هذين الأخيرين لرقابة المطابقة الإلزامية قبل تطبيقهما، رغم انتفاء المبرر التاريخي لذلك، وهو ما نص عليه الفصل 69 من دستور سنة 2011 " يوضع كل من المجلسين نظامهما الداخلي ويقره بالتصويت، إلا أنه لا يجوز العمل به إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقته لأحكام هذا الدستور.

يتعين على المجلسين في وضعهما لنظاميهما الداخليين مراعاة تناسقهما وتكاملهما، ضمانا لنجاعة العمل البرلماني.

(1) رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص.22.

(2) Dominique Turpin, **contentieux constitutionnel**, PUF, France, 1994, p.158.

(3) Pierre Avril et Jean Gicquel, **droit parlementaire**, Montchrestien, Paris, 1996, 2^{ème} éd, p.09.

(4) Dominique Turpin, op.cit., p.158-159.

يحدد النظام الداخلي بصفة خاصة:

-قواعد تأليف وتسيير الفرق والمجموعات البرلمانية والانتساب إليها، والحقوق الخاصة المعترف بها لفرق المعارضة.

-واجبات الأعضاء في المشاركة الفعلية في أعمال اللجان والجلسات العامة والجزاء المطبقة في حالة الغياب.

-عدد اللجان الدائمة واختصاصها وتنظيمها، مع تخصيص رئاسة لجنة أو لجنتين للمعارضة على الأقل، مع مراعاة مقتضيات الفصل 10 من هذا الدستور."

وأكد مرة أخرى على حكم إخضاع النظام الداخلي للمجلسين للرقابة الدستورية من خلال الفقرة الثانية من الفصل 132 من الدستور "...تحال إلى المحكمة الدستورية القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، والأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين قبل الشروع في تطبيقها لتبث في مطابقتها للدستور..."

وفصل القانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية،⁽¹⁾ في المسألة من خلال المادة 22 منه والتي نصت على ما يلي "يحيل رئيسا مجلس النواب ومجلس المستشارين على الفور النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين وكذا التعديلات المدخلة عليها بعد إقرارها من قبل كل من المجلسين المذكورين، قبل الشروع في تطبيقهما إلى المحكمة الدستورية قصد البت في مطابقتها للدستور..."

فالملاحظ أن العقلنة البرلمانية المغربية أكثر شدة من نظيرتها الفرنسية صاحبة الفكرة، وهو ما يجعلنا نستنتج أن مجلسا البرلمان يفتقدان السيادة في وضع نظامهما الداخلي على اعتبار عدم إمكانية تطبيقه قبل مراجعة المحكمة الدستورية وبالرغم من أن مسألة إحالته على المحكمة الدستورية تبقى من اختصاص رئيسي غرفتي البرلمان حفاظا على مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن إلزامية الرقابة تفقد هذا الإجراء معناه.

(1) ظهير شريف رقم 1.14.139 صادر في 19 أغسطس 2014، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 13-066 المتعلق بالمحكمة الدستورية، ج.ر. المغربية عدد 6288 مؤرخة في 04 سبتمبر 2014.

اعتنق النظام الدستوري التونسي نفس النهج الفرنسي في عقائده النظام الداخلي لمجلسه الوحيد، فألزمه بوضع هذا الأخير بطريقة انفرادية، لكن بأقل حدة من نظيره المغربي بحيث لم يحدد له مواضيعه، إلا أنه فرض نصاب موصوف للمصادقة، وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من الفصل 52 من دستور سنة 2014 "يضبط مجلس نواب الشعب نظامه الداخلي ويصادق عليه بالأغلبية المطلقة"، وأخضعه في نفس الوقت للرقابة الدستورية، وهو ما نص عليه الفصل 120 من نفس الدستور "تختص المحكمة الدستورية دون سواها بمراقبة دستورية:...-النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب الذي يعرضه رئيس المجلس".

وأكد الفصل 62 من القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية⁽¹⁾ على أنها رقابة إلزامية قبلية، بحيث جاء ضمن نصها ما يلي "يعرض رئيس مجلس نواب الشعب على المحكمة النظام الداخلي للمجلس وجميع التعديلات المدخلة عليه فور المصادقة على كل منها وقبل الشروع في العمل بها".

وبذلك تتأكد الاستقلالية والسيادة النسبية لمجلس نواب الشعب في ضبط نظامه الداخلي في ظل الرقابة الدستورية قبلية والإلزامية الممارسة من طرف المحكمة الدستورية-الأقل شدة من نظيرتها الفرنسية والمغربية-، على اعتبار أنها رقابة دستورية وليست رقابة مطابقة.

2- عدم إخضاع النظام الداخلي للرقابة الدستورية ضمانا لاستقلالية البرلمان وسيادته

تجعل بعض الأنظمة الدستورية المقارنة صدور الأنظمة الداخلية البرلمانية وتعديلاتها المختلفة من اختصاص مجالس البرلمان بصفة منفردة دون تدخل الحكومة، وتقوم الغرفة المعنية بتطبيقه مباشرة بعد وضعه دون مراجعة هيئة الرقابة الدستورية، باعتباره مظهرا من

(1) قانون أساسي عدد 50 مؤرخ في 03 ديسمبر يتعلق بالمحكمة الدستورية، الرائد الرسمي التونسي، عدد 98 مؤرخ في 08 ديسمبر 2015.

مظاهر الاستقلالية البرلمانية وتكريسا لسيادتها، وهو ما يتماشى مع تقاليد العمل الديمقراطي،⁽¹⁾ ومن أمثلة تلك الأنظمة الدستورية نذكر على سبيل المثال التطبيقات التالية.

أ- في النظام الدستوري الإيطالي

تعتبر إيطاليا من الدول الأوروبية التي تتبنى الرقابة الدستورية عن طريق هيئة مركزية ممثلة في المحكمة الدستورية على الطريقة الكلسانية، فهي تختلف عن نظيرتها الفرنسية التي اعتمدت نظام المجلس الدستوري.

ف نجد أن البرلمان الإيطالي يتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس شيوخ الجمهورية، منحهما الدستور الإيطالي⁽²⁾ سلطة تبني نظامها الداخلي، وهو ما نصت عليه المادة 64 منه " يتبنى كل من المجلسين نظامه الداخلي بالأغلبية المطلقة لأعضائه".

وفي ظل هذا النصاب الموصوف الكبير نجد أن المؤسس الدستوري لم يخضع النظام الداخلي البرلماني لرقابة المحكمة الدستورية، بحيث جاءت اختصاصات هذه الأخيرة خالية من هذه الرقابة، حيث نصت المادة 134 من الدستور الإيطالي على ما يلي " تصدر المحكمة الدستورية أحكامها حول:

الخلافاً بصدد الشرعية الدستورية للقوانين والتشريعات التي لأحكامها قوة القانون والصادرة عن الدولة والأقاليم، النزاعات حول الصلاحيات بين سلطات الدولة، بين الدولة والأقاليم وبين الأقاليم نفسها، الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية".

ب- في النظام الدستوري اللبناني

يتكون البرلمان اللبناني من هيئة واحدة هي مجلس النواب ومنحه الدستور وضع نظامه الداخلي بكل استقلالية، وهو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 43 من الدستور اللبناني⁽³⁾ " للمجلس أن يضع نظامه الداخلي".

(1) فايز محمد أبو شمالة، مرجع سابق، ص.44.

(2) الدستور الإيطالي لسنة 1947 بتعديلاته المتتالية، متوفر على الانترنت بالنسخة العربية على صيغة pdf آخر زيارة يوم 2018/01/30 على الساعة 23:26.

<http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-ara.pdf>

(3) الدستور اللبناني الصادر سنة 1926 بجميع تعديلاته، متوفر على الانترنت بصيغة pdf، آخر زيارة يوم 2018/02/20 على الساعة 23:12.

https://www.un.int/lebanon/sites/www.un.int/files/Lebanon/the_lebanese_constitution_arabic_version.pdf

وتعتبر هذه الاستقلالية تامة على اعتبار أن الدستور لم ينص على خضوع هذا النظام الداخلي لرقابة المطابقة للدستور بحيث جاءت المادة 19 منه، المنشأة والمكرسة لاختصاصات المجلس الدستوري خالية من كل إشارة لتلك الرقابة، بحيث نصت على ما يلي " ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية، يعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء أو إلى عشرة أعضاء من مجلس النواب وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً، وفي ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني.

تحدد قواعد تنظيم المجلس، أصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته بموجب قانون.

فبالرغم من طول هذه المادة، بحيث اشتملت جميع الجزئيات المعبرة على خصوصية تكوين المجتمع اللبناني والنزاعات الطائفية الموجودة فيه، إلا أن أحكامها لم تشر بطريقة صريحة أو ضمنية لإخضاع النظام الداخلي لمجلس النواب لرقابة المطابقة، للدستور.

ومع ذلك توجد بعض الأصوات المنادية بتوسيع رقابة المجلس الدستوري لتشمل الرقابة الإلزامية القبلية للنظام الداخلي لمجلس النواب.⁽¹⁾

كما هناك من يعتبر أن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني له قوة القانون العادي وبالتالي يخضع للرقابة الدستورية.⁽²⁾

(1) راجع بهذا الخصوص: إلياس جوادي، رقابة دستورية القوانين-دراسة مقارنة-، تقديم محمد المجذوب منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1، 2009، ص.104.

(2) راجع بهذا الخصوص: رشيد المدور، مراقبة دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان في المغرب، مرجع سابق ص.104.

إلا أنه وفي ظل المعطيات التي ذكرناها أعلاه يبقى النظام الداخلي غير خاضع لتلك الرقابة، على اعتبار أن المجلس الدستوري لم يلزم مجلس النواب بوضعه، بحيث جاءت صياغة الفقرة الأخيرة من المادة 43 من الدستور سابقة الذكر، توحى بجوازية وضعه.

ج-في النظام الدستوري السوري

تجلت استقلالية البرلمان وسيادته في وضع نظامه الداخلي وعدم خضوعه لمراجعة القضاء الدستوري، بوضوح في النظام الدستوري السوري، بحيث تجلت تلك المظاهر من خلال ما يأتي:

-من خلال نص المادة 55 من الدستور السوري،⁽¹⁾ تبنى المؤسس الدستوري مجلس واحد للبرلمان؛ يتمثل في مجلس الشعب.

-نصت المادة 69 من الدستور على ما يلي " يضع مجلس الشعب نظامه الداخلي لتنظيم أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسة مهامه وتحديد اختصاصات مكتب المجلس."

-لم تنص المادة 146 من الدستور الخاصة بأحكام المحكمة الدستورية العليا على رقابة دستورية النظام الداخلي لمجلس الشعب.

-نصت المادة 182 من النظام الداخلي لمجلس الشعب⁽²⁾ على ما يلي " للنظام الداخلي للمجلس قوة القانون، ولا يجوز تعديله إلا وفقاً للأحكام المذكورة فيه."

-نصت الفقرتان الخامسة والسادسة من المادة 183 من نفس النظام على أنه "5...- يشترط لإقرار التعديل أن توافق عليه الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

(1) الدستور السوري الصادر عام 2012، متوفر على الانترنت بصيغة pdf، آخر زيارة يوم 2018/02/13 على الساعة 17:55.

https://www.constituteproject.org/constitution/Syria_2012.pdf?lang=ar

(2) النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر بالقرار رقم 305 الممضي في 2017/08/06، عن مجلس الشعب السوري، متوفر على الانترنت بصيغة pdf، آخر زيارة يوم 2018/02/14 على الساعة 22:55.

<http://www.parliament.gov.sy/SD08/msf/%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85%20%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%A7%D8%AE%D9%84%D9%8A%202017.pdf>

6- يبلغ تعديل النظام الداخلي إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

-نصت المادة 285 من نفس النظام الداخلي على ما يلي " ينشر هذا النظام في الجريدة الرسمية ويعمل به بدءاً من 2017/08/01".

علماً أن هذا النظام ممضي يوم 2017/07/30 من طرف نائب رئيس مجلس الشعب بمعنى أنه لم يتم إصداره من طرف رئيس الجمهورية كالقوانين.

فمما تقدم وبقراءة متأنية لتلك المواد، نستنتج أن الدستور السوري منح مجلس الشعب الاستقلالية التامة في وضع نظامه الداخلي بعيداً عن الحكومة، كما نجد أن مجلس الشعب أعطى -بإرادته المنفردة- لنظامه الداخلي قوة القانون، مع مكنة تنفيذه بمجرد إقراره وإمضائه وإصداره من طرف رئيسه ونشره في الجريدة الرسمية دون إخضاعه لرقابة الدستورية من قبل المحكمة الدستورية العليا -غير المختصة دستورياً بذلك-، وتسري نفس الإجراءات على التعديلات اللاحقة لهذا النظام.

ومما تقدم نستنتج أن الحزب الواحد المسيطر على مقاليد الحكم في الجمهورية السورية انعكس على النظام الدستوري في جعل مجلس الشعب يتمتع بالسيادة الضرورية لوضع نظامه الداخلي بكل استقلالية دون الخضوع للرقابة الدستورية.

ثانياً: فكرة إخضاع النظام الداخلي للبرلمان للرقابة الدستورية في الجزائر

لدراسة فكرة الرقابة الدستورية على النظام الداخلي في النظام الدستوري الجزائري، يتطلب منا تناول مرحلة ما قبل دستور سنة 1989 (1) ومرحلة ما بعده أين تطورت فكرة الرقابة الدستورية على النظام الداخلي في ظل التوجه الليبرالي (2).

1- مرحلة ما قبل دستور سنة 1989

تناولنا هذه المرحلة بالدراسة على اعتبار أن دستور سنة 1963 يعتبر نظرياً أفضل دستور من حيث الحفاظ على توازن السلطات، وسيادة السلطة التشريعية بحيث نصت

المادة 35 منه على ما يلي " يحدد المجلس الوطني في قانونه الداخلي قواعد تنظيمه وتسييره."

فالمؤسس الدستوري فرض على المجلس وضع نظامه الداخلي، لكن بالمقابل منحه الاستقلالية التامة في ذلك بحيث لم يمنح الحكومة أي دور في ذلك.

ضف إلى ذلك أنه لم يمنح المجلس الدستوري الذي كلف بالرقابة الدستورية مراجعة تلك الأنظمة، للدستور، بحيث نصت المادة 64 من الدستور على ما يلي " يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني."

لكن نظام الحزب الواحد وتركيز السلطة لم يسمح لهذا النظام الداخلي أن يخرج مستقلا دون إرادة الحكومة التي كان بيدها زمام الأمور، الأمر الذي جعل الدستور يجمد سريعا، واستمر تركيز السلطة الذي زالت معه مبررات تبني الرقابة الدستورية في دستور سنة 1976- كما مر معنا سابقا-، لغاية دستور سنة 1989 أين تم إنشاء أول مجلس دستوري جزائري، ومنح له مطابقة النظام الداخلي للدستور لكن بطريقة غير واضحة، إلى أن تطور الوضع لاحقا ليصير الأمر على ما هو عليه في التعديل الدستوري لسنة 2016.

2-مرحلة دستور سنة 1989 وما بعدها

أوكل دستور سنة 1989 ممارسة السلطة التشريعية لمجلس واحد، هو المجلس الشعبي الوطني،⁽¹⁾ وألزمه بإعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه،⁽²⁾ بكل استقلالية دون تدخل الحكومة لكن سرعان ما أخضعه بطريقة غير واضحة لرقابة الدستورية الممارسة من طرف المجلس الدستوري، بحيث نصت المادة 155 منه على ما يلي " يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ. أو بقرار في الحالة العكسية.

(1) أنظر المادة 92 من دستور سنة 1989.

(2) أنظر الفقرة الثانية من المادة 109 من نفس الدستور.

كما يفصل في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور.

فالمغوض شاب المادة، على اعتبار أن كلمة يفصل في الفقرة الأولى، قابلها احتمالان وهما الرقابة القبلية التي يفصل فيها المجلس برأي والرقابة البعدية التي يفصل فيها بقرار، وعليه فعطف الفقرة الثانية على الفقرة الأولى يجعل أحكام الأولى يسري على الثانية، بمعنى أن رقابة النظام الداخلي هي أيضا تحتل الرقابة القبلية والرقابة البعدية، على حسب إرادة هيئات الإخطار المتمثلة في رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

فكان يفترض إزالة اللبس عن طريق النظام الداخلي للمجلس الدستوري لسنة 1989،⁽¹⁾ لكن صياغة المادة 20 منه لم تحسم الأمر بحيث نصت على ما يلي "إذا أخطر المجلس الدستوري في إطار الفقرة الثانية من المادة 155 من الدستور يفصل في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، خلال الأجل المحدد في المادة 13 أعلاه."

جاءت المادة تطبيقا صريحا للمادة 155 سابقة الذكر، بحيث ابتدأت بأداة إذا الشرطية بمعنى المجلس الدستوري لا يراقب مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور، إلا إذا أخطر من طرف هيئات الإخطار.⁽²⁾

فكانت تسير الأمور نحو تكريس استقلالية البرلمان في وضع نظامه الداخلي وعدم إلزامه بمراجعة المجلس الدستوري، بحيث كانت تبدو كل المؤشرات والتفسيرات أن المسألة جوازية.

لكن المجلس الشعبي الوطني حين وضع نظامه الداخلي وحيد الطرف، وفي ظل عدم تحديد المؤسس الدستوري الوسيلة التي يصاغ بها هذا النظام، جعل له نفس قيمة القانون

(1) نظام يحدد عمل المجلس الدستوري ممضي في 07 غشت سنة 1989، صادر في ج.ر.ج. ج عدد 32 لسنة 1989.

(2) سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص.142.

وهو ما جعل رئيسه يبعثه إلى رئيس الجمهورية ليصدره، لكن هذا الأخير قام بإخطار المجلس الدستوري لرقابة مطابقتة للدستور .

فراح هذا الأخير- المتأثر بنظيره الفرنسي- يؤسس لاعتبارات غير مذكورة في دستور سنة 1989، ولكن تجد لها تأسيس في البرلمانية المعقلنة التي جاء بها الدستور الفرنسي لسنة 1958.⁽¹⁾

بحيث نجد أن المجلس الدستوري أقر للمجلس الشعبي الوطني باستقلاليته في وضع نظامه الداخلي في إطار الفصل بين السلطات، لكن هذه الاستقلالية مقرونة برقابة المطابقة الإلزامية القبلية لهذا النظام من طرف المجلس الدستوري، قبل تطبيق هذا الأخير، كما اعتبر أن الوسيلة التي يوضع بها هذا النظام ليست القانون، على اعتبار أن هذا الأخير تشاركه فيه الحكومة، ولا يضعه منفردا.⁽²⁾

فالاستنتاجات التي أبداها المجلس الدستوري تعتبر غريبة، الأمر الذي جعل الأستاذ سعيد بوشعير يتساءل عن مصدرها؟⁽³⁾

فنص المادة 155 من دستور 1989 سابقة الذكر جاءت خالية من أي إشارة ولو ضمنية للرقابة الإلزامية القبلية لمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور .

وهو ما نعتبره تأثير سلبي من المجلس الدستوري على سيادة البرلمان في وضع نظامه الداخلي بكل استقلالية في تلك الفترة.

فلو سلمنا أن المجلس الشعبي الوطني فسر استعماله للقانون كوسيلة لوضع نظامه الداخلي لم يتماش مع تفسير المجلس الدستوري، مقبول لحد ما، مع العلم أن نظرائه في الأنظمة الدستورية المقارنة قاموا بذلك دون معارضة -كما مر معنا سابقا- فلم نستطع فهم

(1) سعيد أوصيف، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة دكتوراه علوم

في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016، ص.216.

(2) رأي رقم 1 - ر.ق.م د - 1989، سابق الذكر .

(3) سعيد بوشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص.419.

إخضاع هذا النظام الداخلي البرلماني لتلك الرقابة المستتجة من المجلس الدستوري من خارج النظام القانوني الداخلي الجزائري- من تجربة لها مبرراتها التاريخية الخاصة بها-.

وتكرس هذا الاجتهاد في دستور سنة 1996 الذي جاء في ظل الأزمة التي مرت بها البلاد- ولو بطريقة غير واضحة تماما- بحيث نصت الفقرة الثانية والثالثة من المادة 165 منه على ما يلي "...بيدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطرر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان. كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة."

ما يمكن فهمه من أحكام تلك المادة أن النظام الداخلي للمجلس الدستوري يخضع لرقابة المطابقة القبلية، للدستور، بعد إخطاره وجوبا من طرف رئيس الجمهورية قبل أن يدخل حيز التطبيق.⁽¹⁾

بمعنى ساوى المؤسس الدستوري بين النظام الداخلي البرلماني وبين القانون العضوي في شدة الرقابة المطبقة (رقابة مطابقة وليست رقابة دستورية)، بالرغم من اختلافهما في القيمة القانونية.

وأكد النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري لتلك الرقابة من خلال نص المادة الرابعة منه " يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور قبل الشروع في تطبيقه، برأي وجوبي طبقا للفقرة الثالثة من المادة 165 من الدستور، خلال الأجل المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة 167 من الدستور."⁽²⁾

وبقراءة متأنية للمادتين السابقتين، نجد أن المجلس الدستوري فسر الفقرة الثالثة من المادة 165 من الدستور على أساس أنه يسري عليها نفس إجراءات الفقرة التي تسبقها، في حين لم يفعل ذلك بالنسبة لتفسيره للمادة 155 من دستور سنة 1989.

(1) سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مرجع سابق، ص.143.

(2) النظام المحدد لتواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000، الممضي في 28 يونيو 2000، ج.ر.ج. عدد 48 لسنة 2000.

وبمناسبة مطابقته النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 للدستور، أكد المجلس الدستوري على إلزامية رقابة المطابقة القبليّة للنظام الداخلي وتعديلاته مقابل منح الدستور لغرفتي البرلمان حق إعداد نظامهما الداخلي وتعديله بكل سيادة، بحيث ارتأى أنه "... اعتباراً أنه يستمد من الاختصاص الذي أقره المؤسس الدستوري لغرفتي البرلمان، بمقتضى المادة 115 (الفقرة الثالثة) من الدستور، بإعداد نظامهما الداخلي والمصادقة عليهما بكل سيادة، أنهما تتمتعان كذلك بصلاحيّة تعديل هذين النصين وفق ما تراه كل واحد منهما.

- واعتباراً أن المؤسس الدستوري قد أخضع النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان إجبارياً لرقابة مطابقة أحكامهما مع الدستور من قبل المجلس الدستوري وأوكل صلاحية الإخطار في هذه الحالة إلى رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور وذلك قبل أن يصبح النظام الداخلي قابلاً للتطبيق ومن ثم واجب التنفيذ.

- واعتباراً بالنتيجة، أن النص المذكور في المادة 115 (الفقرة الثالثة) من الدستور وكل تعديل قد يدخل عليه لا يكتسي صفة النظام الداخلي بالنسبة للغرفة المعنية، وبالتالي لا يمكن الشروع في تطبيقه إلا من يوم تصريح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور.⁽¹⁾

ما يفهم منه أن المجلس الدستوري هو من يمنح للنص الذي يتضمن مشروع النظام الداخلي الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني صفة النظام الداخلي ليصبح قابلاً للتطبيق.⁽²⁾

وهو ما يتنافى مع مبدأ الاستقلالية التي يفترض أن يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني في وضع نظامه بكل سيادة.

واستمر التعديل الدستوري لسنة 2016 في إخضاع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان لرقابة المطابقة الإلزامية السابقة بإخطار من رئيس الجمهورية بوصفه حامي الدستور.⁽³⁾

(1) رأي رقم 10/ر.ن.د/م د/ 2000، سابق الذكر.

(2) انظر في نفس المعنى: سعيد أوصيف، مرجع سابق، ص. 178-179.

(3) وهو ما نصت عليه المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وبمناسبة مطابقته للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 للدستور، أكد مرة أخرى المجلس الدستوري على مسألة إعداد غرفتي البرلمان نظامهما الداخلي والمصادقة عليه بكل سيادة، وأنهما يتمتعان كذلك بصلاحيات تعديل هذين النصين وفق ما تراه كل غرفة من الغرفتين ولكن لا يكتسيان (نقصد النظام الداخلي وتعديله) صفة النظام الداخلي إلا من يوم تاريخ تصريح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور، بعد إخطاره وجوبا من طرف رئيس الجمهورية.⁽¹⁾

ونافلة القول وكنتيجة لما تقدم نجد أن المجلس الدستوري وتأثرا منه في بداية عمله بنظيره الفرنسي، راح يستعير بعض أحكام هذا الأخير ويطبّقها في اجتهاداته بالرغم من اختلاف مرجعية كل واحد منهما في كثير من الأحيان، وهو ما ظهر جليا في اجتهاده المتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور لسنة 1989، ونظرا للفترة الحرجة التي جاء فيها دستور سنة 1996، وحرصا منه على استقرار النظام السياسي، تبنى اجتهاد المجلس الدستوري محل التحليل دون مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات، واقتفى التعديل الدستوري لسنة 2016 نفس الأثر بالرغم من تغير الظروف.

وبما أن النظام الداخلي يعتبر مجال سيادي للبرلمان، نقترح أن يُمنح البرلمان الاستقلالية التامة في وضعه ودخوله حيز التطبيق فور المصادقة عليه دون مراجعة المجلس الدستوري وعلى هيئات الإخطار تحريك الرقابة الدستورية في حالة منح إحدى مجلسي البرلمان لنفسه صلاحيات غير مؤسسة في الدستور أو أخل بالتوازن المؤسساتي للدولة، بمعنى نقترح خضوع النظام الداخلي البرلماني لرقابة الدستورية الاختيارية وليست رقابة المطابقة الإلزامية.

بذلك نكون قد وازنا بين مسألتين جوهريتين؛ مسألة أن كل غرفة برلمانية لها صلاحية تنظيم عملها الداخلي وضبطه بكل سيادة واستقلالية تامة وبين مسألة رقابة الدستورية

(1) رأي رقم 02/ ر. ن. د. م. د. / 17، مؤرخ في 25 يوليو 2017، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج ر ج ج عدد 49 مؤرخة في 22 غشت 2017.

الموكولة إلى المجلس الدستوري في حالة إخلال أحكام ذلك النظام الداخلي بالدستور، من منظور عقلائي وليس من منظور العقلانية البرلمانية المستوردة.

المطلب الثاني

إخضاع جميع أنواع النصوص التشريعية للرقابة الدستورية

يشمل مجال الرقابة الدستورية في الجزائر جميع النصوص المنتجة من طرف البرلمان بغرفتيه، سواء ما يصدر في صورة قوانين عضوية أو قوانين عادية، وبذلك توصف الرقابة على دستورية القوانين التي يمارسها المجلس الدستوري بالشمولية وهو ما يجعلها مؤثرة على سيادة البرلمان في إعداد القوانين بكل سيادة المكفولة دستوريا.

فهذه الرقابة تختلف شدتها بحسب نوع القانون المراقب، فهي شديدة وصارمة إذا تعلق الأمر بمطابقة القوانين العضوية للدستور (فرع ثاني) وتقل تلك الشدة والصرامة إذا ما تعلق الأمر برقابة دستورية القوانين (فرع أول).

الفرع الأول: رقابة أقل شدة للقوانين

أخضع المؤسس الدستوري الجزائري القوانين للرقابة الاختيارية للمجلس الدستوري أو ما يعرف برقابة الدستورية التي تعتبر أقل صرامة من رقابة المطابقة التي تخضع لها القوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، على أساس أن القوانين تأتي في مرتبة أقل من القوانين العضوية في التدرج الهرمي القانوني الجزائري (أولا)، فيفصل فيها المجلس الدستوري برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ بعد إخطاره من قبل الهيئات المخولة دستوريا بذلك، كما يفصل المجلس الدستوري بقرار بعد إخطاره عن طريق الدفع بعدم الدستورية من طرف الأفراد بإحالة من هرمي السلطة القضائية (ثانيا)

أولا: مدلول القوانين ورقابة الدستورية

قبل التعرض لمدى تأثير رقابة الدستورية على القوانين التي يسنها البرلمان، لا بد لنا من كشف الغطاء عن المعنى الذي أعطاه المؤسس الدستوري للقوانين (1) ونتعرض لمعنى رقابة الدستورية (2).

هي عبارة عن القوانين التي حصر المؤسس الدستوري مجالها من خلال المادة 140 وبعض المواد المتناثرة من التعديل الدستوري 2016، بمعنى يصدرها البرلمان بناء على اقتراح من الحكومة أو اقتراح من عشرين (20) نائبا أو من عشرين (20) عضوا في مجلس الأمة،⁽¹⁾ على ألا تخرج مواضيع تلك الاقتراحات عن المجالات التي خولها الدستور للمشرع العادي.

فتخضع تلك النصوص لإجراءات المناقشة والمصادقة من كلا غرفتي البرلمان وفق ما نص عليه الدستور،⁽²⁾ قبل بعثها للإصدار من طرف رئيس الجمهورية خلال الأجل المحدد،⁽³⁾ ونشرها في الجريدة الرسمية للدولة الجزائرية.

وعلى ضوء هذه المعطيات والمقدمات، يمكن أن نقدم التعريف التالي للتشريع العادي "يمثل مجموعة من القواعد القانونية العامة، المجردة والملزمة الصادرة عن البرلمان طبقا للإجراءات التشريعية المألوفة، في حدود الاختصاصات المخولة له في الدستور".⁽⁴⁾

فاختيارنا لهذا التعريف، وتجنبنا للتعريف التي أعطيت للقوانين من الناحية الشكلية أو الموضوعية،⁽⁵⁾ مرده أنه سائر الاتجاه الحديث في حصر التشريع البرلماني في المجال الذي خصه له الدستور، بمعنى يتوافق مع الاتجاه الذي سار عليه المؤسس الدستوري الجزائري، كما نجد أنه أقر أن مجال الاختصاص هو الذي يفرق بين القوانين والقوانين العضوية التي تصدر عن نفس الهيئة وبنفس الإجراءات مع بعض الاختلاف البسيط في كيفية المصادقة بمعنى أن التمييز والترتيب حسب القوة القانونية مرتبط بأهمية الموضوعات التي يعالجها كل نوع.

(1) أنظر المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) وهو ما نصت عليه المادة 138 من نفس التعديل الدستوري.

(3) وهو ما نصت عليه المادة 144 من نفس التعديل الدستوري.

(4) أحسن رابحي، التشريع والمؤسسة التشريعية، مرجع سابق، ص.44.

(5) لأكثر تفصيل حول ماهية التشريع العادي، راجع : نفس المرجع، ص.42-44.

وضمن القناعة ذاتها اتجاه المؤسس الدستوري الجزائري لإخضاع القوانين العضوية لرقابة المطابقة الإلزامية، وإخضاع القوانين لرقابة الدستورية الاختيارية، التي سنتعرض لمعناها في الفقرة الموالية.

2- مدلول رقابة الدستورية

تعتبر رقابة الدستورية أقل درجة من رقابة المطابقة المطلقة على القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، بمعنى أن البرلمان مجبر فقط بعدم وضع قواعد قانونية مخالفة للدستور، بمعنى أنه لا بد من توافق تلك النصوص القانونية مع الدستور، أي خلوها من المخالفة الفادحة للدستور.⁽¹⁾

وضمن هذا السياق اعتبرت رقابة دستورية القوانين أنها "أحد نتائج مبدأ تدرج التشريع الذي يقضي بتقييد التشريع الأدنى بالتشريع الأعلى، فإذا صدر أي تشريع مخالفاً لتشريع أعلى منه درجة فإنه يكون غير شرعي".⁽²⁾

ومما تقدم ذكره، نستجيز القول أن البرلمان باستطاعته وضع جميع القواعد المعيارية التي لم يمنعه الدستور عن سنّها.

وفي ضياء هذا القول سار المجلس الدستوري في تعريف رقابة الدستورية من خلال الرأي الذي أبداه سنة 1989 بمناسبة رقابة دستورية نظام الانتخابات رقم 89-13 حيث ارتأى "...بما أنه ليست هناك أية أحكام في الدستور تحدد قواعد خاصة تتعلق بطريقة الاقتراع، فيعود اختيار الاقتراع حينئذ إلى اختصاص المشرع وحده طبقاً للفقرة 10 من المادة 115 من الدستور".⁽³⁾

مع العلم أن الفقرة 10 من المادة 115 من دستور سنة 1989 كانت تنص على اختصاص البرلمان بالتشريع في ما يخص نظام الانتخابات، بمعنى أن المجلس الشعبي الوطني كان يتمتع بسن القواعد المعيارية المتعلقة بالانتخابات بكل حرية عن طريق القوانين

(1) نبيلة لدرع، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، مرجع سابق، ص. 269.

(2) أنظر في نفس المعنى: رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص. 156.

(3) قرار رقم 1 ق.م د-89 المؤرخ في 20 غشت 1989، المتعلق بقانون الانتخابات، ج.ر.ج. عدد 36 لسنة 1989.

على أساس أن المؤسس الدستوري في دستور سنة 1989 لم يكن يتبنى القوانين العضوية.

ومما تقدم ذكره نستنتج أن المجلس الدستوري أقر السلطة التقديرية للمجلس الشعبي الوطني في اختيار طريقة الاقتراع، ما دام المؤسس الدستوري لم يقيد من خلال قاعدة دستورية صريحة على طريقة معينة للاقتراع، الأمر الذي يستتف منه أن رقابة الدستورية تتحرى عدم مخالفة القواعد الدستورية، بحيث في حالة عدم منع المؤسس الدستوري البرلمان من سن أحكام أو عدم تحديده للطريقة التي يجب على البرلمان إتباعها، فيبقى للبرلمان متسع من المجال في التشريع ضمن اختصاصه.

كما أن المجلس الدستوري من خلال رأيه هذا يكون وافق ما هو متعارف عليه في الأنظمة المقارنة، أن السلطة التشريعية الأصل في عملها التقدير، وأن التقييد هو الاستثناء ويكون في حدود ضيقة.⁽¹⁾

على اعتبار أن دور القانون " يقوم على وضع النصوص الدستورية موضع التنفيذ ولكن بصورة مفصلة إلا أنه لا بد أن يأتي مضمونه مترابطا مع مضامين تلك البنود الدستورية المقتضية."⁽²⁾

وهذا يتوافق مع الحيثية الشهيرة التي أقرها المجلس الدستوري الفرنسي لسنة 1958 التي تؤكد أنه " لا وجود للقانون إلا بانطباقه مع الدستور."⁽³⁾

ومما تقدم ذكره نجد أن رقابة الدستورية هي علاقة توافق بين النصوص التشريعية والدستور، بمعنى لا بد ألا يخالف النص التشريعي من خلال رسمه للسياسة العامة لتحقيق أغراض مختلفة في شتى الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية، القواعد المعيارية السامية التي وضعها المؤسس الدستوري.

(1) عبد العزيز محمد سلمان، ضوابط وقيود الرقابة الدستورية، منهج المحكمة الدستورية العليا في رقابتها لدستورية القوانين واللوائح، سعد سمك للمطبوعات القانونية، مصر، ط1، 2011، ص.123.

(2) أنظر، أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص.202.

(3) «La loi votée n'exprime la volonté générale que dans le respect de la constitution» décision du conseil constitutionnel Français n°85-197 du 23/8/1985, disponible sur le lien suivant :

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1985/85197DC.htm>, dernière consultation le 18/01/2018 à 23 :22

ثانيا: مآل إخضاع القوانين لرقابة الدستورية بعد التعديل الدستوري لسنة 2016

على عكس ما كان سائدا في دستور سنة 1996 قبل التعديل، أين كانت الفقرة الأولى من المادة 165 تجيز للمجلس الدستوري أن يقوم بمراقبة مدى دستورية القوانين إما برأي بعد المصادقة عليها وقبل أن تصبح واجبة التنفيذ وبقرار بعد ذلك، على إثر إخطاره من الهيئات التقليدية(رئيس الجمهورية ورئيسا غرفتي البرلمان)، أخضع المؤسس الدستوري القوانين لرقابة الدستورية القبلية، من خلال نص المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (المادة 165 من دستور 1996)، بمعنى يراقب المجلس الدستوري مدى دستورية القوانين بعد إخطاره من طرف هيئات الإخطار اختياريًا، ويفصل في مدى دستورتها برأي (1)، على أساس أن الرقابة البعدية التي يفصل فيها المجلس الدستوري بقرار اقتصرها المؤسس الدستوري في نص المادة 188 من الدستور على آلية الدفع بعدم الدستورية(2).

1-الرقابة القبلية الاختيارية على دستورية القوانين

تناولت الفقرة الأولى من المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مسألة الرقابة القبلية الاختيارية على دستورية القوانين،⁽¹⁾وأكدته المادة 05 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016-الملغى- بحيث كانت تنص "يفصل المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات برأي طبقا للفقرة الأولى من المادة 186 من الدستور"، وبدورها أكدته المادة 04 من نفس النظام سنة 2019، بحيث نصت "إذا فصل المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات طبقا للفقرة الأولى من المادة 186 من الدستور..."⁽²⁾

وبناء عليه لم يعد بإمكان الهيئات المخولة بحق إخطار المجلس الدستوري-(رئيس الجمهورية، رئيسا غرفتي البرلمان، الوزير الأول، والبرلمانيين)- تحريك الرقابة اللاحقة عن

(1) نصت الفقرة الأولى من المادة 186 من التعديل الدستوري على "بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات..."

(2) النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، مداولة المجلس الدستوري، مؤرخة في 06 أبريل 2016، ج.ر.ج. عدد 29 مؤرخة في 11 مايو 2016، ملغى بمداولة المجلس الدستوري، مؤرخة في 12 مايو 2019، ج.ر.ج. عدد 42 مؤرخة في 30 يونيو 2019 .

صدر القانون، مادام أن تلك الأحكام قد نصت على فصل المجلس الدستوري برأي ولم تشر للقرار الذي يعبر عن الرقابة البعدية، وهو ما يستشف أيضا ضمنا من نص الفقرة الأخيرة من المادة 187 من التعديل الدستوري 2016.⁽¹⁾

فبعدها أصبح للأفراد الاتصال بطريقة غير مباشرة بالمجلس الدستوري عن طريق الدفع بعدم الدستورية لضمان احترام حقوقهم وحياتهم، نجد أن إخطار المجلس الدستوري في إطار الرقابة القبلية أصبح لفائدة السلطة التنفيذية التي تدعمت شكليا بهيئة ثانية ممثلة في الوزير الأول، بحيث ستحرص السلطة التنفيذية-رئيس الجمهورية بالأخص-⁽²⁾ أكثر على إخطار المجلس الدستوري لتحريك رقابة الدستورية في حالة تدخل البرلمان وتعديله المشاريع التي بادرت بها الحكومة.

مع العلم أن التجربة العملية قد أثبتت تقاعس رئيسا غرفتي البرلمان عن تحريك الرقابة الدستورية بحكم أنهما من حزبي الوفاق السياسي (جبهة التحرير الوطني التجمع الوطني الديمقراطي)،⁽³⁾ كما أن حق إخطار المجلس الدستوري من طرف المعارضة ممثلة في 50 نائبا أو 30 عضوا من مجلس الأمة، يعتبر شبه مستحيلا في ظل انقسام المعارضة بين عدة أيديولوجيات، ووجود أغلبية قوية مشكلة للإئتلاف الرئاسي.

وبالتالي ستحرص السلطة التنفيذية من خلال رئيس الجمهورية والوزير الأول، على تحريك الرقابة الدستورية على النصوص القانونية التي تتعلق بعدم التوازن في

(1) نصت المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي " يُخَطَرُ المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول. كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة. لا تمتد ممارسة الإخطار المبين في الفقرتين السابقتين إلى الإخطار بالدفع بعدم الدستورية المبين في المادة 188 أدناه. "

(2) مع العلم أنه من الناحية العملية سيكون استعمال الوزير الأول لحق إخطار المجلس الدستوري مرهونا بموافقة رئيس الجمهورية، الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، لأكثر تفصيل راجع: فؤاد خوالدية، " المجلس الدستوري 2016 قراءة قانونية وسياسية في الحال والمآل" مداخلة يرسم فعاليات الملتقى الوطني حول " المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016، إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، المنعقد بجامعة عبد الرحمان ميرة بجاية الجزائر، يوم 27 أبريل 2017، ص.16، غير منشورة.

(3) نصر الدين بن طيفور، " مدى كفاية رقابة المجالس الدستورية المغاربية لضمان سيادة القاعدة الدستورية" مجلة العلوم القانونية والإدارية، تلمسان، الجزائر، 2010، ص.82.

الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنظيمية فقط، على اعتبار أن المجلس الدستوري مقيد فقط بمراقبة النصوص المذكورة في رسالة الإخطار، ولا يتعداها إلى بقية النصوص باستثناء ارتباط تلك النصوص بنصوص أخرى، فيملك في هذه الحالة المجلس الدستوري التصدي لتلك النصوص ومراقبتها.⁽¹⁾

وهو ما يعتبر توسيع مجال الرقابة الدستورية إلى قوانين غير مدرجة في رسالة الإخطار دون أن يكون لهذا الأمر سند في الدستور، بالرغم من أن المجلس الدستوري اعتبر أن ذلك يدخل ضمن اختصاصه في معرض مراقبته للقانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، بحيث نص على ما يلي " واعتبارا أنه إذا كان بإمكان المجلس الدستوري ان يتصدى لأحكام أخرى لم يخطر بشأنها والتي لها علاقة بالحكم أو الأحكام موضوع الإخطار، فإن التصريح في هذه الحالة بعدم دستورية الأحكام التي أخطر بها و/ أو تصدى لها يعد سببا كافيا في حد ذاته لإعادة القانون إلى البرلمان طالما أن فصل هذه الأحكام غير الدستورية عن بقية النص يمس ببنيته بكاملها."⁽²⁾

وبالمقابل أثبتت التجربة العملية منذ إنشائه، لا يراقب المجلس الدستوري التنظيمات والمعاهدات الدولية، واقتصرت مهمته على دستورية القوانين حتى لا يخرج البرلمان عن الحدود المرسومة له في الدستور.⁽³⁾

فبالرغم من تأثير تلك الرقابة القبلية على سيادة البرلمان التشريعية من خلال حصر هذا الأخير ضمن تلك الحدود، إلا أنه هناك من يرى أنها تحقق بعض المزايا على أساس أنها تسمح بتفقية النصوص القانونية من العيوب التي تشوبها قبل دخولها حيز التنفيذ.⁽⁴⁾

(1) وهو ما نصت عليه المادة 5 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2019، سابق الذكر.
(2) رأي المجلس الدستوري رقم 04 / ر. ق / م. د / 98 مؤرخ في 13 يونيو سنة 1998 حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون رقم... المؤرخ في... الموافق... والمتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، ج ر ج ج عدد 43 مؤرخة في 16 يونيو 1998.
(3) الأمين شريط، "مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري"، مجلة المجلس الدستوري، الجزائر عدد 01 لسنة 2013، ص.4.
(4) راجع بهذا الخصوص: سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مرجع سابق ص.120.

فهذه الرقابة وإن ظاهرا تبدو مخففة إلا أن تأثيرها قوي على سيادة البرلمان وخاصة باستعمال المجلس الدستوري لآلية التصدي، بحيث أصبحت تمتد رقابته إلى قوانين عادية غير مدرجة في رسالة الاخطار وإن كانت قد مرت بهذه الرقابة سابقا.

2 الرقابة البعدية على دستورية القوانين

بعدما كان المؤسس الدستوري الجزائري السباق للرقابة السياسية اللاحقة قبل أن يتبناها المؤسس الدستوري الفرنسي في التعديل الدستوري لسنة 2008، مع اقتصار الإخطار على الهيئات السياسية فقط، جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 ليؤكد على تلك الرقابة، لكن اقتصر فقط على آلية الدفع بعدم الدستورية التي منحها المؤسس الدستوري للأفراد بمناسبة عرض قضية أمام القضاء، ويكون مآل تلك القضية يتوقف على نص تشريعي يمس بالحقوق العامة المكفولة دستوريا الأمر الذي يؤدي إلى إحالته إلى المجلس الدستوري لفحص مدى دستوريته بعد غريلته من طرف محطتا التصفية المتمثلة في هرما القضاء الجزائري؛ المحكمة العليا بالنسبة للقضاء العادي ومجلس الدولة بالنسبة للقضاء الإداري، لتفادي إرهاب المجلس الدستوري بعناء دراسة جميع الدفوع التي يثيرها الأفراد .

ف نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري حذا حذو الاتجاه الذي يكرس إنكار حق الرقابة على دستورية القوانين على القضاء، بحيث ينحصر دور القاضي في إحالة الدفع على المجلس الدستوري الذي يبقى من اختصاصه رقابة النص التشريعي مع الدستور، وهو ما تبناه كل من المؤسس الدستوري الفرنسي ونظرائه في المغرب العربي؛ المؤسس الدستوري المغربي الذي تبنى تلك الآلية في دستور سنة 2011 والمؤسس الدستوري التونسي الذي تبناه في دستور سنة 2014 .

وبالتالي أصبح بإمكان الأشخاص الاتصال بالمجلس الدستوري بطريقة غير مباشرة عن طريق الإحالة لضمان احترام حقوقهم وحررياتهم باستبعاد الأحكام التشريعية غير الدستورية من أن تطبق على نزاعاتهم أمام القضاء.

إلا أن المؤسس الدستوري قام بإرجاء العمل بهذه الآلية لغاية مارس 2019 أي بعد 03 سنوات من إقرارها في التعديل الدستوري لسنة 2016، كما أحال على القانون العضوي رقم 16-18 لتحديد شروط وكيفية تطبيقها - كما تم توضيحه أعلاه -.

وفي انتظار تطبيق تلك الآلية أصبحت القوانين المشوبة بعيب عدم الدستورية تفلت من رقابة الدستورية في ظل تقاعس الهيئات التي تتمتع بحق الإخطار في إطار الرقابة القبلية - رئيس الجمهورية، الوزير الأول ورئيسا مجلسي البرلمان - وعدم استطاعة البرلمانين من بلوغ النصاب المحدد.

وبالتالي متى أصدر رئيس الجمهورية القانون لا يملك أحد الطعن فيه أمام هيئة رقابة الدستورية - التي لا تملك حق رقابته من تلقاء نفسها - لغاية تطبيقه أمام القضاء، بحيث يمكن الطعن في دستوريته عن طريق آلية الدفع بعدم الدستورية.

فبما أن الواقع العملي يؤكد قصور الرقابة السياسية القبلية على القوانين وبما أنه في الرقابة اللاحقة سيكون الإخطار بهدوء أكبر وبدوافع قانونية واقعية مستتبهة من تطبيق النصوص القانونية، بعيدا عن تأثيرات الرأي العام التي تتوافق غالبا مع التشريع، كما أن الضعف في القانون لا يكتشف إلا من خلال التطبيق العملي لهذا الأخير، وبما أن الوقت المحدد للطعن في القوانين في ظل الرقابة السابقة - ثلاثون (30) يوما لإصدار النص التشريعي - المصادق عليه من البرلمان - من طرف رئيس الجمهورية - يعتبر قصير، خاصة بالنسبة للمعارضة لتوفير النصاب الضروري لمكنة الإخطار .

وللمحافظة على عدم اتفاق الأغلبية البرلمانية والحكومة على تمرير قوانين تمس بمبدأ الفصل بين السلطات وتضييق مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان ممثل الشعب لأغراض سياسية تخدم النظام السياسي القائم على تقوية السلطة التنفيذية، نرى أنه من الضروري إعادة تمكين المعارضة من تحريك الرقابة البعدية، لمنحها مزيدا من الوقت للحصول على النصاب المطلوب بعد كشف نوايا الأغلبية لباقي أعضاء البرلمان، بعد التطبيق العملي للنصوص التي لم تخضع لرقابة المجلس الدستوري.

فبالرغم من أن المجلس الدستوري يحافظ في جل اجتهاداته على مكانة السلطة التنفيذية وهيمنتها على العمل التشريعي حتى في المجال الخاص للبرلمان-وهو ما سنفصله لاحقا- إلا أن مسألة إخطاره من طرف المعارضة تبقى حجة على هذا الأخير.

وذلك علما أن الأفراد ستكون دفوعهم نابعة من مصلحة شخصية بحتة بحيث تقتصر فقط على مخاصمة أحكام النصوص التشريعية التي تمس بحقوقهم وحررياتهم العامة ولا تمتد إلى الأحكام التي تمس المصلحة المشتركة بالتضييق على سيادة البرلمان في التشريع، المعبر عن الإرادة العامة، والإخلال بالتوازن بين السلطات العامة في الدولة.

الفرع الثاني: رقابة مطابقة صارمة للقوانين العضوية

يمارس المجلس الدستوري الرقابة القبلية الإلزامية أو ما يعرف برقابة المطابقة (أولا) على القوانين العضوية- التي تتميز بموضوعاتها التي تعتبر مكملة للدستور- تخوفا من توسيع البرلمان لاختصاصاته التشريعية من خلال هذه القوانين التي تحتل المرتبة الثانية بعد المواد الدستورية (ثانيا).

أولا: مدلول القوانين العضوية ورقابة المطابقة

الخوض في الحديث عن مدى تأثير رقابة المطابقة على القوانين العضوية التي يسنها البرلمان، يقودنا للبحث عن مدلول القوانين العضوية (1) وللتعرض لمدلول رقابة المطابقة (2).

1-مدلول القوانين العضوية

تمثل القوانين العضوية أهم مظاهر دولة القانون في الفكر الحديث، فهي تمثل أهم ميزات النظم السياسية المعاصرة، لما لها من تأثير من الناحية القانونية والسياسية. فهي تعتبر تقليدا لدى النظام الدستوري الفرنسي، بحيث نص عليها أول مرة رسميا في دستور الجمهورية الرابعة الصادر سنة 1946، وعرفت مكانتها ووظيفتها التكميلية للدستور صراحة بموجب دستور الجمهورية الخامسة الصادر سنة 1958. (1)

(1) وسيلة بوحية، "الوسائل التكميلية المحددة للاختصاص التشريعي في النظام الجزائري"، مداخلة لمقابلة بمناسبة ملتقى وطني موسوم ب"الاختصاص التشريعي بين سيادة البرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر" المنظم

عرفها بعض الفقه الفرنسي بأنها "تكملة للنصوص الدستورية لأن أحكامها تتضمن شروط وكيفيات تطبيق هذه النصوص، ومن هنا أصبح يقصد بالقوانين العضوية مجموعة من النصوص الدستورية، التي تحتوي قواعدها على أحكام تتعلق بتنظيم السلطات العامة."⁽¹⁾

وهذا ما تم تأكيده من طرف المؤسس الدستوري الفرنسي من خلال الفقرة الأخيرة من المادة 34 من دستور سنة 1958 "...يمكن أن تحدد وتستكمل أحكام هذه المادة بموجب قانون عضوي."⁽²⁾

وتبنت معظم الأنظمة الدستورية المقارنة هذا النوع من القوانين، فكان الاختلاف فقط حول التسمية، فالمشرق العربي، يستعمل مصطلح قوانين أساسية أو المكملة للدستور، بينما يستعمل المغرب العربي مصطلح قوانين عضوية أو تنظيمية، بحسب الترجمة، لكن كان هناك شبه اجماع على الطبيعة المميزة والتكميلية لهذا النوع من القوانين.⁽³⁾

وتبنى المؤسس الدستوري الجزائري هذا النوع من القوانين العضوية ابتداء من دستور سنة 1996، وأكد عليه أيضا ضمن المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 إضافة إلى عدة مجالات متناثرة في مواد أخرى منه.⁽⁴⁾

ولم يعط المؤسس الدستوري الجزائري أي وصف للقانون العضوي، فلم ينص على الدور التكميلي لهذا الأخير، واكتفى بتحديد المواضيع التي ينظمها، التي لم تخرج عن تنظيم السلطات العامة في الدولة.

من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة ألكلي محند أولحاج البويرة، يوم 29 أكتوبر 2018 ص.5، غير منشورة.

(1) Louis Favoreu et Loïc Philip, **le domaine de la loi et le domaine du règlement**, Economica, France 1^{ère} éd, 1978, p54.

(2) Dernier alinéa de l'article 34 de la constitution Française de 1958 «...Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.», disponible sur le site internet du conseil constitutionnel Français, consulté le 26/12/2018 à 22 :05.

https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution.pdf

(3) حاتم حسن أبو الفتوح، **العلاقة بين القانون واللائحة في الظروف العادية، دراسة مقارنة**، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1983، ص ص.75-83.

(4) أنظر على سبيل المثال الفقرة الأخيرة من المادة 52 من التعديل الدستوري 2016، المتعلقة بالأحزاب السياسية" ... تحدد التزامات وواجبات أخرى بموجب قانون عضوي."

فمحتوى القانون العضوي يتميز بمواضيع هامة تتعلق بتنظيم السلطات العامة وإجراءاتها تتميز بخصوصية عن إجراءات القوانين، بحيث نجد دستور سنة 1996 قبل التعديل كان يلزم مجلس الأمة بنصاب 4/3 الأعضاء للمصادقة عليها،⁽¹⁾ وبعد التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح يشترط الأغلبية المطلقة لأعضاء الغرفتين للتصويت عليها.⁽²⁾ كما لا يمكن إصدارها من طرف رئيس الجمهورية إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور، وهي الرقابة التي سنتناولها في النقطة الموالية.

2-مدلول رقابة المطابقة

رقابة المطابقة هي خضوع القاعدة القانونية للقاعدة الدستورية، بحيث تكون صورة طبق الأصل لهذه الأخيرة، بمعنى أنه يمنع على البرلمان سن قواعد قانونية غير منصوص عليها في الدستور، فالبرلمان في سنه للقواعد القانونية مقيد بأن تكون مشابهة للقواعد المرجعية وليس فقط عدم مخالفتها.⁽³⁾

كما يرى الأستاذ فرنسوا ليشار " François Luchaire " " أن رقابة المطابقة تعني أن البرلمان مجبر ليس فقط بعدم وضع قواعد قانونية مخالفة للدستور، بل أكثر من ذلك أن تكون مطابقة للدستور، وهذا يضيق دور البرلمان".⁽⁴⁾

ولقد حاول المجلس الدستوري من خلال اجتهاده بمناسبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 1989 أن يعطي تعريفا لرقابة المطابقة حيث ارتأى أن "...مفهوم المطابقة للدستور، يجب أن يكون معلوما بكيفية صارمة فإنه يتعين من هذه

(1) وهو ما نصت عليه المادة 120 من دستور سنة 1996.

(2) وهو ما نصت عليه المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) عبد المجيد جبار، "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانون الأحزاب والانتخابات"، مجلة الإدارة، المجلد 10، العدد 2، الجزائر، 2000، ص.79.

(4) François Lu chaire, "les lois organiques devant le conseil constitutionnel", revue de droit public France, tome 108, 1993, p.389.

الوجهة على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن يعبر بأمانة في أحكامه عن الخطة
البيانية المضمنة في القواعد الدستورية التي يستتبط منها جوهره...⁽¹⁾

فبالرغم من أن هذا التعريف جاء مبهما، فلا بأس أن نستنتج منه الملاحظات التالية:

✓ أن المجلس الدستوري يطبق رقابة المطابقة بصرامة، وله السلطة التقديرية في ذلك من
تفسير وملائمة.

✓ أن القاعدة القانونية مقيدة بالتعبير عن القاعدة المرجعية حرفيا، وهذا ما يوحيه مصطلح
أمانة بمعنى مشابهة الفرع للأصل.

✓ أن القاعدة القانونية مستتبطة من القاعدة الدستورية.

ثانيا: الغاية من إخضاع القانون العضوي لرقابة مطابقة صارمة

تبنى المؤسس الدستوري الرقابة الإلزامية المسبقة على القوانين العضوية أو ما
يعرف برقابة المطابقة من خلال نص الفقرة الأخيرة من المادة 123 من دستور سنة 1996
والتي نصت على " ... يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من
طرف المجلس الدستوري قبل صدوره."، إلا أن نص المادة 165 أحدثت بعض اللبس حين
أوردت في فقرتها الثانية " ... يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه
وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان..."، فمصطلح دستورية
القوانين العضوية لم يؤدي نفس معنى مطابقة الذي أوردته المادة 123، بمعنى أن
المصطلحين يختلفان من حيث الوظيفة الدستورية التي يؤديانها.⁽²⁾

ورغم التوصيات الفقهية التي ناشدت المؤسس الدستوري برفع هذا اللبس⁽³⁾ إلا أن
التعديل الدستوري لسنة 2016، أبقى المسألة على حالها، بحجة أن المجلس الدستوري قد

(1) رأي رقم 1 - ر.ق.م د - 1989، سابق الذكر .

(2) أنظر نبيلة لدرع، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، مرجع سابق، ص.274.

(3) سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مرجع سابق، ص.136.

فصل في هذا الأمر من خلال نظام عمله الذي صدر سنة 2000⁽¹⁾ والممارسة العملية للمجلس الدستوري أكدت على أنها رقابة مطابقة وليست رقابة دستورية.⁽²⁾

بحيث نصت المادة الأولى من هذا النظام على أن المجلس الدستوري يفصل في مطابقة القوانين العضوية للدستور قبل صدورها برأي وجوبي بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، الذي استأثر بسلطة هذا الإخطار دون بقية الهيئات الأخرى التي حولها المؤسس الدستوري سلطة الإخطار⁽³⁾ على أساس أن المجلس الدستوري لا يتحرك من تلقاء نفسه.

وأكدت عليه المادة الأولى من نظام عمل المجلس الدستوري لسنة 2016 والتي جاءت بنفس الصياغة مع تعديل فقط في أرقام مواد دستور سنة 1996 على حسب الترقيم الجديد الذي أحدثه التعديل الدستوري لسنة 2016.

ومن خلال تلك الأحكام نجد أن المجلس الدستوري يتمتع بسلطة مطابقة القانون العضوي للدستور، وخاصة لمدى احترامه المجالات التي حددتها بعض المواد المتناثرة في الدستور والمادة 141 منه (المادة 123 في دستور سنة 1996)، منعا لإمكانية اعتداء القانون العضوي على حريات وحقوق الأفراد المكفولة دستوريا والمساس بتوازن السلطات- المجال التنظيمي خاصة- فالهدف من رقابة المطابقة هو حرص المجلس الدستوري على عدم التعدي على الأحكام والمبادئ الدستورية من حيث جوهرها ومضمونها والسهر على الفصل بين ما هو مجال التشريع ومجال التنظيم.⁽⁴⁾

(1) النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000، سابق الذكر.

(2) Voir dans ce sens : Abdelmajid Djebbar, " le conseil constitutionnel et le pouvoir normatif à propos de l'avis du conseil constitutionnel du 10 Février 1998", revue Idara, volume 10 n°2, année 2000, p110.

(3) وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(4) خالد دهنية، "أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 14 لسنة 2006، ص.49.

وبما أن القوانين العضوية مجالاتها هامة؛ فهي تتناول الحقوق والحريات العامة وتنظيم السلطات وتوزيع الاختصاصات وتنظيم العلاقات فيما بينها،⁽¹⁾ فقد يتعسف المشرع ويحاول أن يستأثر بامتيازات لم يقرها الدستور لرفع مكانته واسترجاع سيادته التي حاول المؤسس الدستوري أن يضيقها، لذلك كان من المنطقي-منطق العقلنة البرلمانية المستوردة- أن يتصدى لها المجلس الدستوري برقابة المطابقة، بحيث يتم دراسة القانون العضوي من ناحيتين:⁽²⁾

✓ من الناحية الشكلية: يتأكد المجلس الدستوري من احترام إجراءات مصادقة البرلمان على القانون العضوي، وإجراءات إخطاره من طرف رئيس الجمهورية.

✓ من الناحية الموضوعية: وهي الأصعب بحيث يتم مطابقة القانون العضوي للدستور من العنوان إلى غاية المواد النهائية فهي رقابة شاملة ولا تقتصر على بعض أحكام القانون العضوي.

كما تمتد رقابة المطابقة إلى المصطلحات المستعملة من طرف البرلمان بحيث لا بد أن تأتي كما هو منصوص عليها في الدستور، فما بالك إن حاد القانون العضوي عن مجال اختصاصه أو تناول صلاحيات تعتبر من اختصاص السلطة التنظيمية.⁽³⁾

فبالرغم مما رُوج له أن التعديل الدستوري لسنة 2016 سيعزز من مكانة البرلمان كمثل الشعب صاحب السيادة، وجدنا أنه باستثناء بعض التعديلات الطفيفة التي اعتبرت إيجابية كمنح مجلس الأمة سلطة المبادرة بالقوانين، بقي البرلمان محصور في مجاله الضيق تحت الرقابة المشددة للمجلس الدستوري سواء رقابة الدستورية أو رقابة المطابقة.

ونافلة القول نجد أن المؤسس الدستوري يواصل في نهج سياسة العقلنة البرلمانية للحد من صلاحيات البرلمان، بعقلنته عن طريق الاجراءات الصارمة في وضع القوانين وتعديلها

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 2000، ص.226.

(2) لأكثر تفصيل في الموضوع راجع: رشيدة العام، المجلس الدستوري، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1 2006، ص ص.149-150.

(3) فطة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة مجال ممدود وحول محدود، مرجع سابق، ص ص.153-154.

وخاصة العضوية منها، وإخضاعها لرقابة المطابقة، والتي تعتبر صارمة ومشددة بالنسبة للقوانين العضوية أيضا، بحيث أصبح المجلس الدستوري يطابق كلمات هذا الأخير بالدستور حرفيا، وهو ما يعتبر تراجع صريح لسيادة البرلمان التشريعية.

وفي ظل حتمية الرقابة الدستورية الممارسة على جميع أعمال البرلمان، نجد أنفسنا مضطرين للبحث في ضوابط هذه الرقابة الدستورية من خلال المبحث الثاني لعننا نجد منتفسا لممثلي الشعب من هذا الطوق الذي أحاطه به المؤسس الدستوري؛ التحكم التنفيذي من جهة والرقابة الدستورية من جهة أخرى، وهو ما يؤكد فعلا نسبية سيادة البرلمان في الجزائر، بمعنى سيادة نظرية في التشريع بقيت حبيسة نفس المادة التي نصت عليها، دون أن تتعداها حتى لباقي المواد من الدستور، بحيث سرعان ما تم تنفيذها.

المبحث الثاني

مدى تأثير محدودية ضوابط الرقابة الدستورية وضمانات حيادها على عمل البرلمان

يعتبر الدستور مُنشئ السلطات ومصدر صلاحياتها، والضابط لأدائها حتى لا تصبح أداة تهديد للتوازن المؤسساتي في الدولة.

وبما أن هيئة الرقابة الدستورية تعتبر مؤسسة دستورية تجد مصدر تنظيمها وصلاحياتها في الدستور أو تتم الإحالة إلى أداة قانونية أخرى للتفصيل في تلك الأحكام وتنظيمها، حتى لا تصبح سلطة فوق السلطات، وبما أن جميع أعمال البرلمان الممثل للشعب صاحب السيادة تخضع لرقابة المجلس الدستوري الجزائري، كان لا بد من إلزام هذا الأخير بضوابط ترسم له حدود عمله حتى لا يتجاوزها متعديا على اختصاصات المؤسسات الخاضعة لرقابته (مطلب أول)، كما لا بد من توفير استقلاليته التامة (مطلب ثاني) لضمان حياده وعدم تأثيره على سيادة البرلمان بالخصوص-من خلال الاخلال بالتوازن بين السلطات العامة-.

المطلب الأول

مدى التزام المجلس الدستوري بضوابط الرقابة الدستورية

إذا كانت الرقابة الدستورية الممارسة من طرف المجلس الدستوري تتوقف بصفة رئيسية على اختصاصات وقواعد إجرائية محددة بالنصوص، فتعتبر التفسيرات والتطبيقات التي يطورها المجلس جد مهمة ومؤثرة أيضا على الأعمال الخاضعة لرقابته.

فمن خلال اجتهاداته وفي غياب النص، يتوجب على المجلس أن يحدد الوسائل التي بواسطتها تتم الرقابة الدستورية.

وفي ظل غياب الحدود المرسومة لهذه الرقابة، نجد أن المجلس الدستوري يجد نفسه يستنبط من نظرائه في الأنظمة الدستورية المقارنة، ويحاول أن يرسم لنفسه حدودا ذاتية حتى لا يُطعن في شرعية ممارسة تلك الاختصاصات، والتي تكرست قانونيا لحد ما (فرع أول) إلا أنه وفي ظل صعوبة التفريق بين السياسة والقانون، يجد المجلس نفسه مقحما في رقابة الملائمة والتي تعتبر اختصاصا أصيلا للبرلمان، مما يؤثر سلبا على سيادة البرلمان في إعداد القواعد المعيارية الأمر الذي يضطره لرسم حدود ذاتية للرقابة من خلال اجتهاداته (فرع ثاني).

الفرع الأول: رسم حدود الرقابة الدستورية بضوابط إجرائية قضائية

منذ إنشائه سنة 1989 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016، وجد المجلس الدستوري نفسه مؤسسة دستورية غير محددة الطبيعة دستوريا،⁽¹⁾ بحيث نجد أن المؤسس الدستوري وصفه بالمكلف باحترام الدستور، مهمته الأساسية -في مجال الرقابة الدستورية- الفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات للدستور، كما يفصل في مطابقة القوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان للدستور، دون أن يحدد له ضوابط وحدود يقف عندها في ممارسة هذه الاختصاصات التي تصطدم مع مؤسسات دستورية تتمتع بالاستقلالية والسيادة في ممارسة مهامها وخاصة السلطة التشريعية الممثلة للسيادة الوطنية،

(1) راجع بخصوص الطبيعة القانونية للمجلس الدستوري الجزائري: رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص ص. 122-126.

باستثناء بعض الضوابط الإجرائية الدستورية الممثلة في الإخطار لتحريك تلك الرقابة، على اعتبار أن المؤسس الدستوري لا يعتمد الرقابة الذاتية، إضافة إلى حصر المجلس خلال مدة زمنية محددة (كانت 20 يوما من تاريخ الإخطار قبل التعديل، فأصبحت 30 يوما بعد التعديل الدستوري لسنة 2016) للفصل في رقابة الدستورية وألزمه بالسرية في جلساته مع نشر اجتهاداته في الجريدة الرسمية وإعطائها الحجية المطلقة.⁽¹⁾

لكن نجد أن المؤسس الدستوري أحال على المجلس لتحديد قواعد عمله بكل استقلالية⁽²⁾ وبما أن الإنسان تواق للحرية فلا يمكن أن يقيد نفسه بنفسه سيما إذا تعلق الأمر بممارسة مهامه-في ظل عدم رقابته من أي سلطة أخرى-، فتواتر النظام المحدد لقواعد المجلس الدستوري لغاية سنة 2019، في خلوه من أي ضوابط عامة أو خاصة.

إلا أنه حمل في طياته بعض الضوابط الإجرائية القضائية والتي تعتبر قيود ذاتية للمجلس (أولا) تم تكريس البعض منها في القانون العضوي المنظم لآلية الدفع بعدم الدستورية ليصير نموذج الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر يتشابه-إلى حد ما- مع نظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين (ثانيا).

أولا: ممارسة الرقابة الدستورية بإجراءات قضائية ضابطة محددة في النظام الداخلي

في ظل غياب الضوابط الدستورية المقيدة لعمل المجلس الدستوري، راح هذا الأخير- من خلال النظام المحدد لقواعد عمله- يحاول الاستعانة بأقرب هيئة تماثله في وظيفة الفصل على أساس القانون الوضعي- نقصد هنا الهيئة القضائية-ليستعير منها بعض الإجراءات القانونية القضائية حتى تتسم ممارسته الرقابية بالمشروعية، والتي يمكن أن نلخصها في النقاط التالية:⁽³⁾

(1) راجع بخصوص هذه الضوابط الإجرائية الدستورية: المواد من 186 إلى 191 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) وهو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 189 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يحدّد المجلس الدّستوريّ قواعد عمله."

(3) راجع بهذا الخصوص المواد من 08 إلى 27 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016 -الملغى- سابق الذكر.

- تطبيق القانون الأسمى وإصدار أحكام بصفة رسمية وباسم الدولة.
- الإخطار يتم عن طريق رسالة موجهة للرئيس مرفقة بنسخة من النص المتنازع فيه.
- تسجيل رسالة الإخطار بأمانة المجلس في سجل خاص بذلك.
- يحسب بداية سريان أجل عمل المجلس من تاريخ الإشعار باستلام رسالة الإخطار.
- تعيين مقرر وتكليفه بمهمة التحقيق في موضوع الإخطار أو الدفع وإعداد مشروع الرأي أو القرار.
- اشتراط نصاب عشر (10) أعضاء، بمعنى الأغلبية لاتخاذ آرائه وقراراته.
- اتخاذ آرائه وقراراته في شكل أحكام قضائية (تبتدئ بالتأشيرات، ثم الأسباب لتختتم بالمنطوق الذي يعلن مدى دستورية الحكم المراقب).
- التزام المجلس بتعليل آرائه وقراراته واصدارها باللغة العربية.
- اكتساب أحكام المجلس قوة الشيء المقضي به، فهي غير قابلة للطعن وملزمة لكافة السلطات.

فبالرغم من تقييد المجلس الدستوري نفسه ذاتيا بهذه الإجراءات القضائية إلا أن غياب الوجاهية وعدم إمكانية تقديم أصحاب النصوص المتنازع حولها ملاحظاتهم، وفي ظل غياب هيئة أو أداة تمكن الهيئات الخاضعة للرقابة من مشاركة المجلس الدستوري في وضع نظامه الداخلي جعلت من تلك الضوابط بدون تأثير في جعل القاضي الدستوري لا يتدخل في العمل التشريعي والتنظيمي للبرلمان.

ويتبنى المؤسس الدستوري الجزائري لآلية الدفع بعدم الدستورية من خلال نص المادة 188 من الدستور بعد تعديل سنة 2016، سابقة الذكر، أصبح نظام الرقابة الدستورية قريبا لحد ما من نظام الرقابة القضائية،⁽¹⁾ وللتفصيل في الضوابط الاجرائية القضائية للرقابة الدستورية، سنحاول تحليل الاجراءات التي نص عليها القانون العضوي المنظم لتلك الآلية في النقطة الموالية.

(1) محمد أمين أوكيل، "عن دور القضاء في تفعيل آلية الدفع بعدم الدستورية في الجزائر: دراسة مقارنة بالنموذج الفرنسي"، حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 32، ج2، جوان 2018، ص.102.

ثانيا: ضبط إجراءات الرقابة الدستورية من خلال القانون العضوي رقم 18-16

يعد التعديل الدستوري لسنة 2016 نقطة تحول كبرى في مجال الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، بحيث نجد أن هذه التعديلات طالت كل جوانب الرقابة الدستورية مع استحداث آليات غير معهودة في الدساتير السابقة، ولعل أبرزها إشراك الأفراد عن طريق القضاء في تحريك الرقابة الدستورية بواسطة الدفع بعدم الدستورية- التي تناولناها أعلاه-. بحيث تتم غرلة مزدوجة لتلك الدفع، فحص أولي أمام المحاكم التي أثير الدفع أمامها أول مرة، وفحص معمق أمام هرمي النظام القضائي الجزائري، على حسب الحالة؛ مجلس الدولة والمحكمة العليا. (1)

وتأثر القانون العضوي المحدد لشروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية بالإجراءات القضائية بحيث نجد أن الفصل الرابع المتعلق بالأحكام المطبقة لآلية الدفع بعدم الدستورية أمام المجلس الدستوري اشتملت على ضوابط إجرائية قضائية للرقابة الدستورية، والتي يمكن تلخيصها فيما يلي: (2)

- ألزم المشرع العضوي المجلس الدستوري بالإعلام الفوري لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول ورئيسا غرفتي البرلمان بالدفع المعروض عليه، والذين يمكنهم توجيه ملاحظاتهم حول هذا الدفع، على اعتبار أن تلك السلطات معنية مباشرة بالقانون محل الدفع، فالوزير الأول يعتبر ممثل الحكومة، التي غالبا هي صاحبة المبادرة بمشروع القانون وغرفتي البرلمان قامتا بمناقشته والمصادقة عليه ورئيس الجمهورية قام بإصداره.

- تكون الجلسة الخاصة بالنظر في الدفع بعدم الدستورية على مستوى المجلس الدستوري علنية وتتسم بالوجاهية، بحيث يتم تمكين محامي أطراف النزاع وممثل الحكومة من تقديم ملاحظاتهم وهو أمر مهم ليتم دراسة الدفع في شفافية تامة باحترام حق الدفاع.

(1) راجع بهذا الخصوص المواد 7 و8 و13 من القانون العضوي رقم 18-16، سابق الذكر.

وأُنظر أيضا التقرير التمهيدي لمشروع القانون العضوي المنظم لآلية الدفع بعدم الدستورية في الجزائر، خلال الفترة التشريعية الثامنة، دورة البرلمان العادية (2017-2018)، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الاثنين 18 يونيو 2018 الجريدة الرسمية للمناقشات رقم 77 للسنة الثانية، مؤرخة في 03 يوليو سنة 2018 ص ص. 38-42.

(2) راجع بهذا الخصوص المواد من 21 إلى 24، من القانون العضوي رقم 18-16، سابق الذكر.

- يقوم المجلس الدستوري بتبليغ قراره حول رقابة دستوريته النص التشريعي على حسب الحالة لكل من مجلس الدولة أو المحكمة العليا لتبلغه بدورها إلى المحكمة التي أثير الدفع لأول مرة أمامها.

فما يمكن ملاحظته أن القانون العضوي الذي يعتبر مشروع قانون قدمه وزير العدل فتم تبنيه بالأغلبية من طرف غرفتي البرلمان دون تعديل يذكر، الأمر الذي جعل البرلمان صاحب النص التشريعي -على اعتبار أنه صادق عليه وأقره- يستبعد من الوجاهية ويمثله ممثل الحكومة.

وهو ما يعتبر إجراء غير مفهوم، فكيف يتم حضور ممثل الحكومة الشريك الثانوي في التشريع العضوي، ويستبعد المشرع العضوي الأصلي-البرلمان- ممثل الشعب؟ كما تجدر الإشارة أن النظام المحدد لقواعد عمل الدستوري لسنة 2019 قد أكد بدوره على تلك الإجراءات القضائية في مجال الدفع بعدم الدستورية.⁽¹⁾

ويبقى التطبيق العملي لآلية الدفع بعدم الدستورية⁽²⁾ كفيل بتحديد مدى كفاية تلك الضوابط القانونية القضائية ومدى التزام المجلس الدستوري بالرقابة القانونية وعدم تعديسه أو عرقلة العمل التشريعي للبرلمان أو تضيق نطاق النقاش السياسي.

الفرع الثاني: رسم حدود الرقابة الدستورية بضوابط ذاتية من خلال اجتهادات المجلس

لا تستطيع الدساتير بطبيعتها التنبؤ بجميع المشاكل التي ستواجه تطبيق القواعد الدستورية على اعتبار قصر واقتضاب هذه الأخيرة، وهو ما يجعل القاضي الدستوري يتدخل من أجل تفسير إرادة وروح النصوص الدستورية.

ولكن يفترض أن دور القاضي الدستوري يعتبر قانوني، فهو يقتصر على مراقبة مطابقة النصوص المعروضة عليه للدستور فقط، لكن نجد أنه وفي أغلب الأحيان يعتمد

(1) لأكثر تفصيل راجع المواد من 11 إلى 28 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2019، سابق الذكر.

(2) مع العلم أنه قد تم العمل بهذه الآلية عمليا ابتداءً من تاريخ 07 مارس 2019، فكان أول قرار صادر عن المجلس يوم 20 نوفمبر 2019 حول أول إحالة للدفع بعدم دستورية المادة 416 الفقرة الأولى من قانون الإجراءات الجزائية، لأكثر تفصيل

حول القضية راجع الرابط التالي: <http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/2019-07-29-13-24-43>

آخر ولوج يوم 11 سبتمبر 2019 على الساعة 13:42.

تفسيراً واسع النطاق، مما يجعله يحكم على ملائمة النصوص من خلال إطلاق رؤيته السياسية الخاصة وخاصة إذا كان النص يعتبر مهم سياسياً.⁽¹⁾

وفي ظل الانتقادات الموجهة لهذا الأخير، راح المجلس الدستوري الجزائري أسوة بنظيره الفرنسي ومن خلال اجتهاداته يضع حدوداً لهذا التدخل ويصرح بأنه لا يلعب دور سياسي وإنما قانوني محض (أولاً)، وفي ظل استمرار الانتقادات التي وجهت للمجلس الدستوري الفرنسي بأنه تحول إلى غرفة ثالثة تستأنف قرارات البرلمان ويؤثر على سيادة هذا الأخير في التشريع،⁽²⁾ راح المجلس الدستوري الجزائري يخفف من حدة رقابته للسلطة التقديرية للبرلمان، حتى لا يوصف بنفس الوصف (ثانياً).

أولاً: جوهر اختصاص المجلس الدستوري قانوني لا سياسي

في ظل نظرة البرلمانين السلبية للمجلس الدستوري على أنه عدو لهم، فهو يسلبهم سيادتهم في إعداد القانون بكل حرية ويضغط عليهم حتى في سلطتهم التقديرية في وضع القوانين، عبر مدخلات عديدة، بحيث بعدما كان يقتصر دوره على لعب دور الجرمي لحراسة الحدود بين البرلمان والحكومة، تحول إلى حارس الحقوق والحريات العامة،⁽³⁾ والتي تعتبر أفكار واسعة تمكنه من عدم الاقتصار على وظيفته الحقيقية-الرقابية-، بل تتعداها ليعرب عن نظرته السياسية الخاصة،⁽⁴⁾ وهو ما أدى إلى تراجع سيادة البرلمان في ظل تقمص القاضي الدستوري هذا الدور السياسي.

(1) Gilles Toulemonde, **Le Déclin Du Parlement Sous La Ve République - Mythe Et Réalités-**, Thèse Pour Le Doctorat Nouveau Régime En Droit Public, Faculté Des Sciences Juridiques, Politiques Et Sociales, Université de Lille II Droit Et Sante, France, 1998, p.427.

(2) Le Conseil constitutionnel Français a affirmé à de nombreuses reprises déjà qu'il n'était pas une troisième Chambre. Il considère que « l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déferées à son examen », Cette formule est rappelée à plusieurs reprises. Voir. par exemple : Conseil constitutionnel, 127 DC, 19 et 20 janvier 1981, Sécurité et liberté.

(3) Voir : par exemple Jean RIVERO, **Le Conseil constitutionnel et les libertés**, Paris Economica et Presses Universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 2^{ème} éd., 1987.

(4) Voir : TURPIN, Dominique, **Représentation et démocratie**, Droits, n° 6, France, 1987, p. 84

الأمر الذي جعل المجلس الدستوري الجزائري بدوره يتبرأ من هذا الدور السياسي المنسوب للقاضي الدستوري في الأنظمة المقارنة وخاصة الفرنسي منها⁽¹⁾ وهذا ما لمسناه من خلال تتبع مسار اجتهاداته بحيث:

- اعتبر أنه " نظرا لكون المجلس الدستوري لا يسعه أن يجعل تقديره موضوع تقدير المجلس الشعبي الوطني فيما يخص جدوى التصريح بتتافي هذه الحالة أو تلك مع عضوية النائب لكن يعود إليه جوهريا بأن يبت في مطابقة أي حكم قانوني قياسي معروض لرقابته للدستور."⁽²⁾

- وصرح بأنه "... ليس من اختصاص المجلس الدستوري التدخل في تحديد الشروط القانونية الخاصة بممارسة الحريات والحقوق الأساسية للمواطنين، إلا أنه يعود إليه بصفة خاصة السهر على مطابقتها للمبادئ الدستورية."⁽³⁾

- اعتبر أنه "... ليس من اختصاص المجلس الدستوري أن يحل محل المشرع في طريقة حساب التعويضة..." وأنه " لا يسعه أن يضع تقديره محل تقدير المجلس الشعبي الوطني..."⁽⁴⁾

- اعتبر أنه "... وإن كان لا يعود للمجلس الدستوري أن يحل محل المشرع في مجال التشريع فإنه بالمقابل، من صلاحيات المجلس الدستوري، التأكد من مدى احترام المشرع للإجراءات والمبادئ الدستورية"⁽⁵⁾

(1) A écouter ces critiques, le Conseil se transformerait en « une sorte de troisième Chambre d'appel des décisions du Parlement, mieux, en une sorte de deuxième Parlement donnant lui-même son contenu à la loi et dictant sa conduite au premier », voir : Pierre PASCALLON, "Le Conseil constitutionnel : un deuxième Parlement", *Revue Politique et Parlementaire*, France, septembre-octobre 1986, p.2.

(2) قرار رقم 2 ق.ق.م.د/89 مؤرخ في 30 غشت، يتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج ر ج ج عدد 37 مؤرخة في 04 سبتمبر 1989.

(3) قرار رقم 4 - ق.ق.م.د / 91 مؤرخ في 28 أكتوبر سنة 1991 يتعلق بالفقرة الثانية من المادة 54 من القانون رقم 91 - 17 المؤرخ في 15 أكتوبر سنة 1991، الذي يعدل ويتمم القانون رقم 89 - 13 المؤرخ في 7 غشت سنة 1989، والمتضمن قانون الانتخابات.

(4) رأي المجلس الدستوري رقم 04 / ر.ق / م.د / 98، سابق الذكر.

(5) رأي رقم 04 / ر.ق.ع / م.د / 16 مؤرخ في 11 غشت سنة 2016 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج.ر.ج.ع عدد 50 لسنة 2016.

فبالرغم من أن هذه الاعتبارات تمثل حدوداً ذاتية للمجلس الدستوري الجزائري بعدم لعب دور سياسي ومزاحمة البرلمان مجاله التقديري في التشريع، إلا أنها تبقى تصريحات فقط داخل نصوص اجتهاداته، على اعتبار أن فكرة مزاحمته السلطة التقديرية لمسناها في اعتبارات أخرى من اجتهاداته لصعوبة التفرقة بين المجال القانوني والمجال السياسي، بحيث يجد المجلس الدستوري حماية الحقوق والحريات التي تعتبر مبادئ مرنة وواسعة، مدخلا هاما له لتجاوز الرقابة القانونية إلى رقابة الملائمة.

وكمثال على ذلك نجد أنه من خلال مشروع القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور حاول المشرع استثناء بعض الوظائف والمهام من حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، وذلك لحاجة المجتمع إليها، وكذا لطبيعة التخصص الذي يتطلب التحيين والممارسة المستمرة، لأن الانقطاع لمدة 5 أو 6 سنوات سيؤثر حتما على عضو البرلمان والمجتمع ككل، ويتعلق الأمر بمهام أستاذ وأستاذ محاضر في التعليم العالي والبحث العلمي وأستاذ في الطب لدى مؤسسات الصحة العمومية.⁽¹⁾

إلا أن المجلس الدستوري وبمناسبة مطابقة مشروع هذا القانون العضوي للدستور ارتأى بأن استثناء هذه الفئات غير دستوري لأنه يمس بمبدأ المساواة الذي أقره الدستور،⁽²⁾ وخول المؤسسات السهر على ضمانه،⁽³⁾ وباستثناء المشرع لهذه المهام يكون قد أحدث وضعاً تمييزياً بين أعضاء البرلمان مقارنة مع أصحاب وظائف مماثلة.⁽⁴⁾

(1) أنظر في نفس المعنى: عمار عباس، "دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور" مرجع سابق، ص.7.

(2) تنص المادة 32 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي " كل المواطنين سواسية أمام القانون. ولا يمكن أن يُنذَرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأى، أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي."

(3) تنص المادة 34 من نفس التعديل الدستوري على ما يلي " تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية."

(4) رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.م.د/ 11 مؤرخ في 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور، ج ر ج ج العدد الأول، مؤرخة في 14 يناير سنة 2012.

أي نجد أن المجلس الدستوري أكد قراره الذي أصدره بمناسبة فحصه لمدى دستورية القانون الأساسي للنائب لسنة 1989⁽¹⁾، بحيث اعتبر المادة 8 منه غير دستورية، على اعتبار أن القانون هو تعبير عن الإرادة العامة، ولا يمكن أن يحدث أوضاعاً غير عادلة بين المواطنين لذا اعتبر أن تخصيص أساندة التعليم العالي وأطباء القطاع العام بالاستثناء من حالات التنافي مع العهدة البرلمانية يعتبر تمييزاً لهم عن باقي الوظائف، كما أن نفس القانون استبعد إمكانية الجمع بين أية وظيفة مع عضوية النائب، ومفاد نص المادة" يوضع النائب الذي أثبت صحة نيابته في حالة انتداب قانوناً ويتفرغ كلياً ودائماً لنيابته".⁽²⁾

وبذلك يكون المجلس الدستوري من خلال مدخل حماية مبدأ المساواة ناسف المشرع في سيادته في تحديد الاستثناءات الواردة على حالات التنافي مع العهدة البرلمانية التي تعتبر سلطة تقديرية للمشرع، على اعتبار أن المؤسس الدستوري أحال تنظيم الآلية على قانون عضوي وهو اختصاص خالص للبرلمان، ولم يحم بقايدته في ذلك، وهو ما يجعلنا نستنتج أنها رقابة ملائمة لا رقابة مطابقة.

وخاصة إذا علمنا أن المشرع الانتخابي الفرنسي يستثني نفس المهام من حالات التنافي مع العهدة البرلمانية ولم يعترض المجلس الدستوري الفرنسي على هذا الأمر.⁽³⁾

كما أن توسيع حالات التنافي بهذا الشكل - بالرغم من أن مبدأ التنافي يعتبر مبدأً نسبياً⁽⁴⁾ - سيؤثر سلباً في كلتا الحالتين؛ على البرلمان، بحرمانه من بعض الكفاءات مثل

(1) قانون رقم 89-14 مؤرخ في 8 غشت 1989، يتضمن القانون الأساسي للنائب، ج ر ج ج عدد 33 مؤرخة في 9 غشت 1989، ملغى بالقانون 01-01 ممضي في 31 يناير 2001، ج ر ج ج عدد 9 مؤرخة في 04 فبراير 2001، والمعدل بالأمر رقم 08-03 ممضي في 01 سبتمبر 2008، ج ر ج ج عدد 49 مؤرخة في 03 سبتمبر 2008.

(2) قرار رقم 2 ق.م.د/89، سابق الذكر.

(3) Voir article n° 142 du code électoral Français, Version consolidée au 19 juin 2017, sur le site internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20170822>, dernière visite le 22/08/2017 à 12 :33.

(4) لأكثر تفصيل راجع في الموضوع: يلس شاوش بشير، "مبدأ التنافي - دراسة مقارنة -"، مجلة الوسيط تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 10 لسنة 2012، ص.35.

أساتذة الجامعات والأطباء المتخصصين، خاصة إذا ما قرروا تفضيل مهنتهم أو وظائفهم وعدم التفريط في مساهمهم المهني الناجح عن العهدة البرلمانية⁽¹⁾، أو على المستوى الوظيفي والمهني في حالة اختيارهم العهدة البرلمانية على حساب مهنتهم ووظائفهم، مع قلة الكفاءات الوطنية.

ثانياً: اعتماد تقنية الخطأ الظاهر للمشرع كتخفيف لرقابة السلطة التقديرية

من المسلم به أن الأصل في عمل السلطة التشريعية هو التقدير، وأن التقييد هو الاستثناء وفي حدود ضيقة، بمعنى ناذرا ما يرسم المؤسس الدستوري طريقاً معيناً يجب على المشرع سلوكه.

وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا المصرية "...الأصل في سلطة المشرع في مجال تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية ما لم يقيد الدستور ممارستها بضوابط تحد من إطلاقها، وتكون تخوما لها لا يجوز اقتحامها أو تخطيها..."⁽²⁾

فانطلاقاً مما تقدم نجد أن الرقابة الدستورية لا يمكن أن تمتد في أي حال من الأحوال إلى رقابة ملاءمة التشريع أو أهدافه أو بواعثه.

إلا أن هذا لا يفهم منه إطلاق العنان لهذه للسلطة التقديرية في التشريع دون التقييد بالحدود والضوابط التي ينص عليها الدستور.

ولخلق التوازن بين المسألتين وكتخفيف للرقابة الدستورية على السلطة التقديرية للمشرع ابتدع مجلس الدولة الفرنسي رقابة الخطأ الظاهر للمشرع، التي سنتناول مدلولها في (1) وكيف طبقها المجلس الدستوري الجزائري ضمناً في اجتهاداته (2).

(1) أنظر في نفس المعنى: عبد الجليل مفتاح، "كيفية معالجة حالات التنافي ومنازعاتها"، مجلة الوسيط تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 10 لسنة 2012، ص.62.

- وراجع أيضاً بخصوص هذا الموضوع: بوزيد زهاري، "حالات التنافي في التشريع الجزائري - ملخص -"، مجلة الوسيط، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، نفس العدد، ص.70.

(2) عبد العزيز محمد سالم، ضوابط وقيود الرقابة الدستورية، مرجع سابق، ص.141.

1-مدلول رقابة الخطأ الظاهر للمشرع

يعتبر مصطلح الخطأ الظاهر من مبتكرات القضاء الإداري الفرنسي، استعمله في المنازعات الإدارية، بمعنى "أنه الخطأ الذي لا يحتاج إلى خبير حذر في نفس المجال لاستتباطه والكشف عنه، فهو خطأ خطير للتقدير، يُمكن القاضي الإداري من ضبط أخطاء القرارات الإدارية الظاهرة ولا يمكنه من ملائمتها الاجتماعية، وإلا عد تدخله في عمل الإدارة"،⁽¹⁾ وعرف أيضا "بأنه الخطأ الواضح الذي يتسم بالجسامة والخطورة."⁽²⁾

ولتخفيف رقابته على السلطة التقديرية للمشرع، قام المجلس الدستوري الفرنسي بنقل ضابط رقابة الخطأ الظاهري للمشرع إلى ضوابطه الذاتية لممارسة الرقابة الدستورية،⁽³⁾ فطبقه في قراره حول التأميم لسنة 1982،⁽⁴⁾ وفي قراره المتعلق بإنشاء كاليدونيا الجديدة سنة 1985.⁽⁵⁾

ومما تقدم نجد أن رقابة الخطأ الظاهر كضابط ذاتي للقاضي الدستوري تجعل رقابته لا تمتد إلى البحث عن الغاية أو الهدف الذي يسعى المشرع لتحقيقه من التشريع، فهو يعتبر تخفيف للرقابة الدستورية على الخيارات التي تبناها المشرع لتنظيم مسألة ما، بمعنى ينحصر دور القاضي الدستوري في رقابة وجود خطأ جسيم دون أن تمتد رقابته إلى الأخطاء العادية والبسيطة.⁽⁶⁾

وهو ما يجعلنا نستنتج أن البرلمان يتمتع في الأصل بالسيادة في التشريع وما تقيده بالرقابة الدستورية إلا استثناء فرضته الحاجة إلى حماية الضوابط الدستورية الموضوعة

(1) M. GALAND, *La sanction de l'erreur manifeste du législateur devant le Conseil constitutionnel*, Association française de droit constitutionnel, Intervention en VIIe Congrès français de droit constitutionnel, congrès de Paris du 25, 26 et 27 septembre 2008, p. 12.

(2) عبد الحفيظ الشيمي، *القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي*، دار النهضة العربية، مصر، 2001، ص.379.

(3) Henry ROUSSILLON, *Le conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2001, 4^{ème} éd, p. 97.

(4) Décision n° 80-127 DC - 20 janvier 1981 - Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes - Non-conformité partielle, disponible sur site du conseil constitutionnel français, dernière visite le 03/02/2018 à 21 :35, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1981/80127DC.htm>

(5) Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985- Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie - Non-conformité partielle, disponible sur site le même site électronique, dernière visite le 03/02/2018 à 21 :45, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1985/85196DC.htm>

(6) أنظر في نفس المعنى: خالد سيد محمد حماد، *حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية*، دار النهضة العربية، القاهرة، ط2، 2012، ص.760.

للتشريع فسلطة المشرع التقديرية عامة، وتقييدها من طرف القاضي الدستوري غير مبرر ومنتقد، ومع ذلك نجد أن هذا الأخير يتورط بطريقة أو بأخرى في تقييدها ولو بدرجة أخف من خلال هذا الضابط المبتكر من طرف القضاء الدستوري الفرنسي، والذي يبقى تقديره بيد القاضي الدستوري بعيدا عن أي معايير تحدده.

فلم يكن بوسع المجلس الدستوري الجزائري تجاهل هذه الابتكارات، على اعتبار أنه تعرض لنفس الانتقادات والمعارضة من طرف أعضاء البرلمان، الأمر الذي جعله يطبق الخطأ الظاهر للتشريع ضمنا في اجتهاداته، وهو ما سنوضحه في النقطة الموالية.

2-التطبيق الضمني لتقنية الخطأ الظاهر للتشريع في اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري

بعدها علمنا أن فكرة الخطأ الظاهر في التقدير تمثل الحد الأدنى لرقابة القاضي الدستوري على السلطة التقديرية للمشرع، تبقى لنا معرفة موقف المجلس الدستوري الجزائري من هذه الفكرة هل طبقها بنفس الكيفية التي طبقها بها نظيره الفرنسي، أم أنه كعادته يصبغها بصبغة خاصة.

حول هذه المسألة نجد اختلاف بين الباحثين الجزائريين القلائل الذين خاضوا في هذه الفكرة، فبينما وجد البعض أن المجلس الدستوري الجزائري اقتصر دوره على رقابة مطابقة النصوص المعروضة عليه للدستور، بمعنى رقابة مشروعية لا رقابة ملائمة،⁽¹⁾ وجد البعض الآخر أن المجلس الدستوري الجزائري استعمل فكرة الخطأ الظاهر للتقدير لكن دون تسميتها بمعنى استعمال مصطلحات أخرى لكن بنفس المعنى.⁽²⁾

وبدورنا نؤيد الرأي الثاني مستدلين في ذلك على بعض النماذج من اجتهادات المجلس الدستوري القليلة والتي جاءت مستترة وراء حماية مبدأ دستوري هام وهو مبدأ المساواة.

(1) راجع بهذا الخصوص : خالد بالجيلالي، السلطة التقديرية للمشرع، رسالة دكتوراه في القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016/2017 ص ص 379-380.

(2) راجع بهذا الخصوص : محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، مرجع سابق ص ص 221-222.

فمن خلال مطابقته للقانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، ارتأى المجلس الدستوري أنه: (1)

✓ اعتباراً أن هذه المبادئ تقتضي من المشرع، عند ممارسة اختصاصاته أن يؤسس تقديره على معايير موضوعية وعقلانية...

✓ كما أنه إذا كان ليس من اختصاص المجلس الدستوري أن يحل محل المشرع في اختيار طريقة حساب التعويضة، إلا أنه يعود له أن يتحقق من أن تطبيق طريقة الحساب المعتمدة لا تفضي إلى المساس بمبدأ المساواة المنصوص عليها في الدستور...

فوجد أن المشرع نص في المادة 4 (الفقرة الأولى) من القانون محل الإخطار " يحدد مبلغ التعويضة الأساسية الشهرية، على أساس النقطة الاستدلالية 3680 صافية، بعد كل الاقتطاعات القانونية "

لكن المجلس الدستوري اعتبر أن المشرع حين أقرّ هذه القاعدة الحسابية للتعويضة الأساسية الشهرية، يكون قد اعتمد طريقة حسابية مغايرة لتلك المطبقة على المرتبات والأجور.

واعتبر بالنتيجة، " أنه يتعذر تطبيق طريقة حساب التعويضة الأساسية الشهرية كما وردت في المادة أعلاه دون المساس بمبدأ المساواة بين أعضاء البرلمان والمواطنين طبقاً للمادة 64 من الدستور. "

بحيث من غير المنطقي أن التعويضة الأساسية الشهرية لا تتأثر في حالة ارتفاع نسب الاقتطاع الضريبي أو نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي، مع العلم أن البرلمانين هم من يقرون هذا الارتفاع بواسطة القانون،⁽²⁾ في حين تتأثر به رواتب الموظفين والعمال.

(1) رأي المجلس الدستوري رقم 04 / ر. ق / م. د / 98، سابق الذكر.

(2) تنص المادة 78 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على "...لا يجوز أن تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون..."

فهذه الطريقة الحسابية التي تبناها المشرع دلت على أن أعضاء البرلمان أرادوا فقط الاستفادة من ارتفاع النقطة الاستدلالية وحدها دون أن يمسمهم ارتفاع الاقتطاعات القانونية وهذا الأمر لا يستند إلى أسانيد موضوعية وعقلانية.⁽¹⁾

وبالتالي نجد أن اجتهاد المجلس الدستوري كان له تأثير إيجابي من أجل عقلنة التعويضة الأساسية، بحيث هذه الزيادة كانت ستؤثر على مصداقية ممثل الأمة وتجعله محل انتقادات لاذعة من طرف الموظفين والعمال.

ومما تقدم نجد أن المجلس الدستوري قيم الطريقة التي نظم بها البرلمان التعويضة الأساسية لعضو البرلمان مستعملا تقنية الخطأ الظاهر تحت مسمى " لم يؤسس المشرع تقديره على معايير موضوعية وعقلانية"، بحيث وجد أنه من غير المنطقي استثناء التعويضة البرلمانية من الاقتطاعات، الذي سيؤدي بدوره إلى الإثراء الزائد لعضو البرلمان.

كما نجد أيضا أنه من خلال نص المادة 7 من نفس القانون المذكور أعلاه أراد المشرع أن يخص عضو البرلمان بتعويضه عن الحضور في الجلسات العامة وأشغال اللجان الدائمة وتقدر كما يلي:

- 10% من التعويضة الأساسية، عن حضور أشغال الجلسات العامة، وأشغال المجلسين المختلفة.

- 1 % من التعويضة الأساسية، عن كل يوم حضور في أشغال اللجان الدائمة.

فنجد أن المشرع أراد أن يحفز أعضاء البرلمان على الحضور إيجابيا من خلال منحهم هذه التعويضة، لكن المجلس الدستوري ارتأى أن هذا التحفيز يجعل حضور جلسات البرلمان يكتسي طابعا غير إلزامي، مع العلم أن ممارسة الاختصاصات الدستورية للبرلمان وتمثيل الشعب يفرض أيضا حضور عضو البرلمان للتعبير عن انشغالاته وتطلعاته

(1) أنظر في نفس المعنى: محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص.46.

وبالنتيجة أن إقرار تعويضة عن الحضور لعضو البرلمان لا تستند على معايير موضوعية وعقلانية.⁽¹⁾

نلاحظ أن المشرع كان صائباً في ضبط وحث أعضائه على حضور الجلسات العامة وأشغال اللجان، إلا أن الكيفية جانبت الصواب، بحيث كانت ستزيد من ثراء عضو البرلمان بطريقة غير موضوعية وغير عقلانية، أي زائدة عن مهمة التمثيل.

وفي ظل تزايد شغور مقاعد البرلمان، وعزوف أعضاء البرلمان عن المشاركة الفعلية في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة، تدخل المؤسس الدستوري - من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 - لضبط أعضاء البرلمان لحضور تلك الجلسات والأشغال، لكن بطريقة سلبية أي تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب، عن طريق إحالة على النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لتنظيم تلك الأحكام، بمعنى أن المؤسس الدستوري تبنى اجتهاد المجلس الدستوري الخاص بالخطأ الظاهر في تقدير المشرع حول مسالة غياب أعضاء البرلمان وقام بتقييد سلطة المشرع بوضع ضوابط عقابية لا مالية.⁽²⁾

وبالفعل نص مجلس الأمة خلال التعديل الذي أجراه على نظامه الداخلي سنة 2017 على الأحكام التي تتعلق بوجود المشاركة الفعلية لأعضائه في أشغال اللجان الدائمة أو الجلسات العامة، بحيث إذا تغيب عضو المجلس لثلاث (3) مرات متتالية خلال الدورة بدون عذر يقع تحت طائلة العقوبات الآتية:⁽³⁾

• يوجه إليه تنبيه كتابي.

• تنشر قائمة الأعضاء المتغيبين عن أشغال جلسات المجلس في الجريدة الرسمية للمناقشات وفي الموقع الإلكتروني للمجلس.

(1) أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 04 / ر. ق / م. د / 98، سابق الذكر.

(2) أنظر المادة 116 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) أنظر نص المادة 116 من القانون الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، سابق الذكر.

• تدون أسماء الأعضاء المتغيبين عن أشغال اللجان الدائمة في محاضر اجتماعات اللجنة، وتبلغ نسخ من ورقة حضور أعضاء اللجنة إلى كل من نائب الرئيس المكلف بالتشريع ورؤساء المجموعات البرلمانية.

• يخضم مبلغ مالي من التعويضة البرلمانية التي يتقاضاها العضو بعدد الأيام التي تغيب فيها عن أشغال الجلسات العامة.

• إذا تكرر غياب العضو لثلاث(3) مرات متتالية أخرى خلال الدورة نفسها بدون عذر مقبول يحرم من الترشح لأي منصب في أجهزة وهيئات المجلس بعنوان التجديد المقبل.

وبهذا التكريس لاجتهاد المجلس الدستوري يكون المؤسس الدستوري وافق ضمناً على استعمال المجلس الدستوري فكرة الخطأ الظاهر لتقييم تقدير المشرع في اختيار الحلول المنطقية والموضوعية لممارسة التشريع، في حالة عدم تقييدها وضبطها مسبقاً من طرف الدستور.

إلا أنه في ظل مرونة هذه المصطلحات كضابط لممارسة الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع، يمكن أن يزاحم المجلس الدستوري الجزائري البرلمان سلطته التشريعية في كل مرة يقدر فيها أن البرلمان اختار الحلول غير الموضوعية والمنطقية، وهو ما يجعل مسألة السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه التي مازال المؤسس الدستوري يؤكد عليها عبر تطور الدساتير الجزائرية مجرد أسطورة بقيت حبيسة داخل النصوص، بعيدة كل البعد عن المجال العملي.

المطلب الثاني

مدى كفاية الضمانات المتعلقة باستقلالية المجلس الدستوري

بالرغم من التعديلات الهامة التي أولاها التعديل الدستوري لسنة 2016 للمجلس الدستوري؛ من بينها إعادة التوازن العددي وفرض بعض شروط الكفاءة ووضع بعض الضمانات الضرورية لحياد المجلس(فرع أول) إلا أننا ما زلنا نلمس استمرار تفوق السلطة التنفيذية في تشكيل وتنظيم المجلس الدستوري(فرع ثاني) وهو من شأنه الاخلال بالتوازن المؤسساتي في الدولة بصفة عامة والتأثير على سيادة البرلمان في التشريع بصفة خاصة.

الفرع الأول: الشروط والضمانات المدعمة لاستقلالية أعضاء المجلس الدستوري

تدعيما لاستقلالية المجلس الدستوري وضمان حياد وجودة آرائه وقراراته، قام المؤسس الدستوري من خلال تعديل سنة 2016 بوضع بعض الشروط التي تتعلق بكفاءة أعضاء الهيئة الرقابية(أولا) والضوابط الكافلة لاستقلالية عضو المجلس(ثانيا).

أولاً: شروط العضوية في المجلس الدستوري

قام المؤسس الدستوري الجزائري بوضع بعض الشروط للعضوية في المجلس الدستوري وهي تشمل المعينين والمنتخبين على حد سواء، والتي حددتها المادة 184 من التعديل الدستوري لسنة 2016 كما يلي:

1- بلوغ سن أربعين (40) سنة كاملة يوم تعيينهم أو انتخابهم، وهي ذات السن المشترطة في رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة.⁽¹⁾

2- التمتع بخبرة مهنية مدتها خمس عشرة (15) سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية، أو في القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة أو في وظيفة عليا في الدولة، وذلك نظرا لتطلب عمل المجلس الدستوري المهارة الفنية والقانونية المطلوبة.⁽²⁾

وبالتالي تدعم المجلس الدستوري بالكفاءات الناضجة ذات الخبرة والتجربة التي كان في حاجة إليها طالما أن دوره يقوم على تفسير الدستور بصفة خاصة.⁽³⁾

إلا أن هناك من سجل امتعاضا حول السن المطلوبة لأداء عضوية المجلس الدستوري، على أساس أن سن أربعين (40) سنة كثيرة على عضوية هذه الهيئة.⁽⁴⁾

(1) فؤاد خوالدية، مرجع سابق، ص.17.

(2) أنظر عبد القادر معيفي، "المجلس الدستوري في إطار دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2016"، مجلة تاريخ العلوم، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، مجلد2، عدد3 مارس2016، ص.160.

(3) وهي من بين المطالب التي كان ينادي بها أساتذة القانون الدستوري في الجزائر، راجع على سبيل المثال: مسعود شيهوب، "الرقابة على دستورية القوانين-النموذج الجزائري-"، مرجع سابق، ص.24.

(4) عبد الرحمان بن جيلالي، "انتفاء استقلالية المجلس الدستوري في ظل التعديل الدستوري الصادر عام 2016"، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة الجلفة، الجزائر، العدد 28 لسنة 2017، ص.142.

وهو الرأي الذي لا تؤيده على أساس أنها سن معقولة يكون اكتسب من خلالها العضو الخبرة المطلوبة للقيام بصلاحياته بكفاءة أعلى.

ثانياً: الضمانات المدعمة لاستقلالية عضو المجلس الدستوري

إن استقلالية عضو المجلس الدستوري شرط ضروري لنجاح وفعالية المجلس في أداء مهامه بشكل حيادي، ولا يتجسد ذلك الشرط إلا بوجود الضمانات التي أكد عليها المؤسس الدستوري في تعديل سنة 2016، مع استحداث أمور جديدة نوجزها فيما يلي:

1- عدم القابلية للعزل: وهو الأمر الذي لم ينص عليه صراحة التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- عدم القابلية لتجديد العهدة: بمعنى تحرر، عضو المجلس الدستوري من الضغوط التي قد تسلط عليه في سبيل تجديد العهدة له، وهو الأمر الذي أكد عليه التعديل الدستوري في مادته 183 بحيث يتم تعيين عضو المجلس الدستوري لفترة واحدة غير قابلة للتجديد لمدة ثماني (08) سنوات يمارسها كاملة، مع التجديد النصفى كل أربع سنوات (04)، وهي مدة كافية لأعضاء المجلس لاكتساب الخبرة الضرورية داخل المجلس واثبات كفاءتهم في المهام المنوطة به بدون تحيز لأي جهة كانت.⁽¹⁾

3- تمتع عضو المجلس الدستوري بالحصانة القضائية في المسائل الجزائية ولا يمكن أن يكون محل متابعات أو توقيف بسبب ارتكاب جناية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه أو بترخيص من المجلس الدستوري.⁽²⁾

فهي تعد آلية لضمان استقلالية عضو المجلس الدستوري، كما تساهم في تقادي دعاوى الكيدية، والتي يكون الغرض منها حرمان أو تعطيل عضو المجلس من أداء دوره أو الضغط عليه لتمرير نصوص غير دستورية.⁽³⁾

(1) أنظر في نفس المعنى: رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق ص.132.

(2) وهو ما نصت عليه المادة 185 من التعديل الدستوري 2016.

(3) نورة هارون، "عن الحصانة القضائية لأعضاء المجلس الدستوري"، مداخلة برسم فعاليات الملتقى الوطني حول "المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016، إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، سابق الذكر، غير منشورة.

كما تعتبر خطوة مهمة في سبيل إعطاء المجلس الدستوري مزيد من الجراءة في مواجهة السلطات العامة على اعتبار أن من مهامه الأساسية الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات في سبيل تكريس دولة القانون في الجزائر.⁽¹⁾

4- حالة التنافي مع العضوية في المجلس الدستوري: نص المؤسس الدستوري على حظر العضوية في المجلس الدستوري مع أي وظيفة أو مهنة أخرى وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 183 والتي جاء فيها "... بمجرد انتخاب أعضاء المجلس الدستوري أو تعيينهم يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهنة أخرى، وأي نشاط آخر أو مهنة حرة..." وبالتالي يكون قد أغلق الباب نهائيا أمام منتسبي العضوية للمجلس الدستوري بما فيهم الرئيس في إمكانية مزاوله أي وظيفة أخرى، بحيث يكون تفرغهم مطلقا لوظيفتهم في المجلس فقط.⁽²⁾

كما منع النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016 أعضاء المجلس بما فيهم الرئيس من أن تكون لهم صلة مع أي حزب سياسي،⁽³⁾ تدعيما لاستقلاليتهم، وعدم تأثير الحزب على آرائهم وقراراتهم.

5- أداء اليمين الدستورية: نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة 183 والتي جاء فيها "... يؤدي أعضاء المجلس الدستوري اليمين أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهامهم، حسب النص الآتي:

"أقسم بالله العلي العظيم أن أمارس وظائفني بنزاهة وحياد، وأحفظ سرية المداولات وأمتنع عن اتخاذ موقف علني في أي قضية تخضع لاختصاص المجلس الدستوري."

(1) أنظر نورة هارون، مرجع سابق.

(2) محمد أمين أوكيل، "المجلس الدستوري كنموذج للرقابة على دستورية القوانين في الجزائر: مسار مؤسسة" مداخلة برسم فعاليات الملتقى الوطني حول "المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016، سابق الذكر غير منشورة.

(3) وهو ما نصت عليه المادة 77 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016، سابق الذكر.

وهو ما من شأنه أن يزيد من استقلالية عضو المجلس الدستوري ويضمن نزاهته وحياده مع التزام سرية المداولات وواجب التحفظ لأنه سيكون ملزم بالقسم الذي أداه.

6- مسألة الفصل في انتفاء الشروط المطلوبة في الأعضاء وسلطة التأديب في حالة الاخلال الخطير من العضو، تبقى من اختصاص المجلس ككل الذي يفصل فيها دون حضور العضو بحيث في حالة ثبوت الأمر يطلب المجلس من العضو تقديم استقالته ويشعر السلطة المعنية بذلك قصد استخلافه.⁽¹⁾

وباستقراننا لتلك الضمانات التي استحدثتها المؤسس الدستوري لتعزيز استقلالية عضو المجلس الدستوري وابعاده عن كل أشكال الضغوطات والمؤثرات الخارجية ما تعلق منها بالأمور السياسية أو الاجتماعية، نجد أنها تعتبر نظريا مكسب كبير لضمان استقلالية هيئة الرقابة الدستورية في انتظار الممارسة العملية التي ستظهر مدى كفايتها في تجسيد حياد آراء وقرارات المجلس اتجاه النصوص المراقبة في إطار احترام مبدأ المشروعية والفصل بين السلطات.

الفرع الثاني: استمرار تفوق السلطة التنفيذية في تشكيل وتنظيم المجلس الدستوري

حاول المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 أن يضمن للمجلس الدستوري استقلاليته من حيث التشكيل أو من حيث تنظيمه بحيث نص على ذلك من خلال الفقرة الأولى والأخيرة من المادة 182 من الدستور "المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور...يتمتع المجلس الدستوري بالاستقلالية الإدارية والمالية."

إلا أن فكرة الاستقلالية لم ترق عمليا إلى مستوى التصييص، بحيث ما فتأت المادة 183 من الدستور المتعلقة بالتشكيل أن تفند تلك الفكرة، على اعتبار استمرار هيمنة رئيس الجمهورية على مستوى تشكيل المجلس الدستوري (أولا) وعدم تجسيد الاستقلالية الإدارية والمالية عمليا في ظل استمرار تنظيمها من طرف السلطة التنفيذية(ثانيا).

(1) وهو ما نصت عليه المادة 80 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016، سابق الذكر.

أولاً: استمرار هيمنة رئيس الجمهورية في تكوين بنية المجلس الدستوري

إن تحويل رئيس الجمهورية تعيين أربعة (04) أعضاء من تشكيلة المجلس الدستوري من بينهم الرئيس ونائبه، سيزيد السلطة التنفيذية تفوقا على السلطات الأخرى، وهذا باعتبار ما لرئيس المجلس من دور هام وأساسي في تنظيم أعمال المجلس وخاصة تعيين المقرر وفي التصويت بالترجيح في حالة تعادل الأصوات.⁽¹⁾

فحسب الفقرة الثانية من نص المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي جاء في نصها ما يلي " ... في حالة تعادل الأصوات بين أعضاء المجلس الدستوري، يكون صوت رئيسه مرجحا...".، وهو الحكم الذي أكدته الفقرة الثالثة من نص المادة 20 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016 والتي جاء في نصها ما يلي "في حالة تساوي الأصوات، يرجح صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة."⁽²⁾

وفي حالة غياب رئيس المجلس يحل مكانه نائبه المعين أيضا من طرف رئيس الجمهورية،⁽³⁾ والذي له دور هام أيضا وخاصة بالترجيح في حالة تعادل الأصوات لأنه سيكون رئيس جلسة المداولة، وهذا ما أكدته الفقرة الثالثة من نص المادة 18 من نفس النظام المذكور أعلاه، والتي جاء في نصها ما يلي " ... وفي حالة حصول مانع يرأس نائب الرئيس الجلسة...".

ف نجد أن المجلس الدستوري يساير فلسفة المؤسس الدستوري في ضمان تفوق السلطة التنفيذية داخل المجلس الدستوري، بحيث حتى في حالة غياب الرئيس عن الجلسة سيخلفه نائبه المعين من طرف رئيس الجمهورية لضمان التصويت لصالح الحكومة في مواجهة

(1) أنظر في نفس المعنى كل من:

- حسني الطيبي، "المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، علاقة التركيبية بالأداء" مجلة التراث، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، مجلد 8، عدد 1 لسنة 2018، ص.589.

- هاني صواقية، "الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2016"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة 2، لونيبي علي، الجزائر، مجلد 4، عدد 2، جوان 2015 ص.349.

(2) النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016، سابق الذكر.

(3) كما تجدر الإشارة أنه " في حالة وفاة رئيس المجلس الدستوري أو استقالته، يجتمع المجلس الدستوري برئاسة نائب رئيس المجلس ويسجل اشهادا بذلك، ويُبلِّغ رئيس الجمهورية فوراً"، أنظر نص المادة 81 من نفس النظام.

السلطة التشريعية، لأن المجلس الدستوري سيكون له الكلمة الأخيرة في الفصل في دستورية أو عدم دستورية النص المعروض أمامه.

والأجدر لو تُترك انتخاب الرئيس ونائبه من طرف أعضاء المجلس الدستوري حتى يوفر للمجلس الاستقلالية اللازمة لممارسة تلك المهام الهامة والأساسية- رأي معظم الفقه الدستوري الجزائري -، وهو الأمر الذي كان تبناه دستور سنة 1963 من خلال الفقرة الثانية من المادة 63 منه والتي جاء في نصها ما يلي "...ينتخب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم الذي ليس له صوت مرجح."

وبدورنا نؤيد ونقترح إعادة تبني مسألة انتخاب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم ونائبه لأن الانتخاب فقط هو الذي يحقق له الاستقلالية الكافية لمباشرة مهامه دون تبعية لأي سلطة من السلطات السياسية بصفة عامة، ورئيس الجمهورية بصفة خاصة، حتى يستطيع القاضي الدستوري أن يحكم بموضوعية وحياد.

كما أن آلية الانتخاب تستجيب أكثر إلى رغبة سيد فينا "هانس كلسن" الذي -تفاديا لطرح مشكلة مشروعية القضاة الدستوريين- كان أعرب في العشرينيات من القرن الماضي عن إدراج النظام الانتخابي في اختيار أعضاء المجلس القضائي الدستوري من بين البرلمانين.⁽¹⁾

والمأمل لهذه المسألة في النظام الدستوري الفرنسي يجد أنه رغم أنه لم يعتمد النظام الانتخابي إلا أنه لا يلزم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس المجلس الدستوري الفرنسي من ضمن الأعضاء الثلاثة الذين عينهم ولو أنه في الواقع يتم اختيار هذا الأخير من بين الأعضاء الذين عينهم رئيس الجمهورية، بالرغم من عدم وجود ما يمنع من تعيينه من بين الأعضاء الآخرين كما أقرت المادة 56 من الدستور الفرنسي بحياد رئيس المجلس الدستوري، بحيث لا يحق له الإدلاء بصوت أصلي ولا بصوت مرجح،⁽²⁾ إلا أن الفقه

(1) محمد بجاوي، "المجلس الدستوري - صلاحيات... إنجازات... وأفاق"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، العدد الخامس، أبريل، 2004، ص.37.

(2) سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مرجع سابق، ص.21.

الفرنسي يجد أنه من الأفضل اختيار رئيس المجلس من طرف زملائه كما هو معمول به في إيطاليا وإسبانيا.⁽¹⁾

ومما تقدم نجد أن الأعضاء المعيّنين من قبل رئيس الجمهورية سيعملون قصارى جهدهم لإرضاء السلطة التي عينتهم وتحقيق رغباتها وأهدافها في مواجهة السلطة التشريعية، ونظرا لما هؤلاء الأعضاء المعيّنين من صلاحيات -الرئيس ونائبه والمقرر- نجد أن المجلس الدستوري الجزائري وجد من أجل خدمة السلطة التنفيذية وتحقيق مآربها وتمير مشاريعها، حيث يعتبر الظل الظليل لهذه السلطة على حساب السلطة التشريعية، فإن كانت علاقة رئيس المجلس ونائبه علاقة مباشرة بحيث يعينان صراحة من طرف رئيس الجمهورية بنص دستوري صريح، فإن ولاء المقرر للسلطة التنفيذية يكون بطريقة غير مباشرة على أساس أنه يعين من طرف رئيس المجلس الدستوري، الذي سيحرص على أن يكون المقرر من الأعضاء المتبقية المعينة من طرف رئيس الجمهورية أو من العضوين المنتخبين من طرف مجلس الأمة وخاصة إن كانا من الثلث الرئاسي، أو من الأعضاء المنتمين إلى الائتلاف الرئاسي.⁽²⁾

مع العلم أن المقرر يتمتع بصلاحيات كبيرة في إعداد مشروع الرأي أو القرار وتقديمه للمجلس للتصويت عليه.⁽³⁾

ولم تستمر هيمنة السلطة التنفيذية على الأعضاء المعيّنين من طرف رئيس الجمهورية فقط بل هي تشمل حتى الأعضاء المنتخبين عن غرفتي البرلمان بحيث نجد أنه أصبح عرف في النظام الدستوري الجزائري أن حزبي الموالاتة لرئيس الجمهورية يقتسمان التمثيل في المجلس الدستوري، بحيث يحتكر كل من حزب جبهة التحرير الوطني تمثيل المجلس الشعبي الوطني وحزب التجمع الوطني الديمقراطي تمثيل مجلس الأمة.⁽⁴⁾

(1) هنري روسيون، المجلس الدستوري، ترجمة محمد وطفة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت، 2001، ص.16.

(2) أنظر ريم عبيد، "واقع الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر"، مجلة المفكر كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 15 جوان 2017، ص.237.

(3) وهو ما نصت عليه المادة 17 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016، سابق الذكر.

(4) جدول مختصر من إعداد الباحث مستمد من الجداول المتوفرة حول أعضاء المجلس الدستوري منذ عام

1989، بموقع المجلس الدستوري الجزائري، آخر ولوج يوم 2019/02/09 على الساعة 22:05.

<http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/composition-du-conseil-constitutionnel-arabe-depuis-89>

الباب الأول: طبيعة العلاقة بين سيادة البرلمان والرقابة الدستورية

| الأعضاء | مدة العهدة | الغرفة المنتمي إليها | الانتماء الحزبي أو التعيين |
|------------------|---------------------------|----------------------|----------------------------|
| قاسم كبير | أفريل 1989 - أوت 1994 | المجلس الشعبي الوطني | جبهة التحرير الوطني |
| أحمد أمين طرفاية | أفريل 1989 - مارس 1995 | المجلس الشعبي الوطني | جبهة التحرير الوطني |
| معمر بوزنادة | مارس 1995 - أفريل 1998 | المجلس الإنتقالي | |
| عامر رخيطة | مارس 1995 - أفريل 1998 | المجلس الإنتقالي | |
| غوتي مكاشة | مارس 1998 - ديسمبر 1998 | مجلس الأمة | الثلاث الرئاسي |
| ناصر بدوي | مارس 1998 - سبتمبر 2004 | مجلس الأمة | التجمع الوطني الديمقراطي |
| عبد الحفيظ عماري | مارس 1998 - نوفمبر 2001 | المجلس الشعبي الوطني | التجمع الوطني الديمقراطي |
| محمد بورحلة | مارس 1998 - سبتمبر 2004 | المجلس الشعبي الوطني | التجمع الوطني الديمقراطي |
| نذير زريبي | أكتوبر 2001 - نوفمبر 2007 | مجلس الأمة | التجمع الوطني الديمقراطي |
| محمد فادن | أكتوبر 2001 - نوفمبر 2007 | المجلس الشعبي الوطني | التجمع الوطني الديمقراطي |
| دين بن جبارة | سبتمبر 2004 - أفريل 2011 | مجلس الأمة | التجمع الوطني الديمقراطي |
| طيب فراحي | سبتمبر 2004 - أفريل 2011 | المجلس الشعبي الوطني | جبهة التحرير الوطني |
| بدر الدين سالم | نوفمبر 2007 - ديسمبر 2013 | مجلس الأمة | التجمع الوطني الديمقراطي |
| محمد عبو | نوفمبر 2007 - ديسمبر 2013 | المجلس الشعبي الوطني | جبهة التحرير الوطني |
| حسين داود | أفريل 2011 - جويلية 2018 | مجلس الأمة | التجمع الوطني الديمقراطي |
| محمد ضيف | أفريل 2011 - جويلية 2018 | المجلس الشعبي الوطني | جبهة التحرير الوطني |
| إبراهيم بوتخيل | ديسمبر 2013 - | مجلس الأمة | التجمع الوطني الديمقراطي |
| عبد النور قراوي | ديسمبر 2013 - | المجلس الشعبي الوطني | جبهة التحرير الوطني |
| محمد رضا أوسهلة | جويلية 2018 - | مجلس الأمة | التجمع الوطني الديمقراطي |
| خديجة عباد | جويلية 2018 - | المجلس الشعبي الوطني | جبهة التحرير الوطني |

أما الأعضاء الممثلين للمحكمة العليا ومجلس الدولة عن طريق الانتخاب في المجلس الدستوري، فلا يستبعد ولأهم للسلطة التنفيذية،⁽¹⁾ التي تحتكر رئاسة ونيابة رئاسة المجلس الأعلى للقضاء-⁽²⁾ الهيئة التي تملك صلاحيات تعيين القضاة ونقلهم وترقيتهم-⁽³⁾. كما نجد أن الوسيلة القانونية لتعيين القضاة تتمثل في مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل، وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء.⁽⁴⁾ وكنيجة لما سبق، نجد أن استمرار هيمنة السلطة التنفيذية على تشكيلة المجلس الدستوري بعد تعديل 2016، يجعل من فكرة استقلالية المجلس الدستوري صعبة التحقيق على أرض الواقع في ظل غياب إرادة حقيقية لتجسيدها، في ظل النظام الرئاسي المتشدد الذي هندس له المؤسس الدستوري.⁽⁵⁾ وناقلة القول نجد أن وحدة السلطة المتمثلة في رئاسة الجمهورية والائتلاف الحزبي الرئاسي الذي يمسك بالحكومة والأكثرية البرلمانية المساندة له، انعكست على البناء المؤسسي للمجلس الدستوري الذي هُندس له لتتلاءم الرقابة الدستورية مع أهداف النظام الرئاسي المتشدد للتأثير على سيادة البرلمان.⁽⁶⁾

-
- (1) أنظر في نفس المعنى: فطة نبالي، "المجلس الدستوري: ضمانات محدودة الفعالية"، مداخلة برسم فعاليات الملتقى الوطني حول "المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016، سابق الذكر، ص.9، غير منشورة.
 - (2) تنص المادة 03 من القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، ج.ر.ج. عدد 57 مؤرخة في 08 سبتمبر 2004، على ما يلي " يرأس المجلس الأعلى للقضاء رئيس الجمهورية ويتشكل من: 1-وزير العدل، نائبا للرئيس...
 - (3) أنظر المواد من 18 إلى 20 من نفس القانون العضوي.
 - (4) وهو ما نصت عليه المادة 03 من القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر.ج. عدد 57 مؤرخة في 08 سبتمبر 2004.
 - (5) بحيث نجد أن المبادرة بتعديل الدستور سنة 2016 كانت من طرف رئيس الجمهورية، بواسطة لجنة معينة أيضا من طرف هذا الأخير، وحصل على نصاب 3/4 أعضاء البرلمان بغرفتيه (الأغلبية المكونة من أحزاب الموالاتة أو ما يسمى بالائتلاف الرئاسي)، دون أن يمر على الإستفتاء الشعبي.
 - (6) بطبيعة الحال لا نتحدث عن البرلمان الحالي الذي أصبح غرفة تسجيل مشاريع الحكومة، وإنما عن البرلمان الشبح الذي عشنش في مخيلة المؤسس الدستوري بعد الانتخابات البرلمانية لسنة 1991، والذي كان يمسك بزمام أمور التشريع ولم يرى النور لعدة اعتبارات بمساهمة جميع الأطراف الفاعلة في المشهد السياسي في تلك الفترة

يعتبر التصييص على مسألة الاستقلالية الإدارية والمالية للمجلس الدستوري ضمن الفقرة الأخيرة من نص المادة 182 من الدستور، مؤشر قوي ومهم لضمان استقلالية القضاء الدستوري الجزائري مقارنة مع نظرائه في عدة دول.

لكن للأسف وبعد مرور ثلاث سنوات على هذا التصييص، لم يتجسد هذا الأمر على المستوى العملي، بحيث بقيت القواعد الخاصة بالتنظيم الإداري للمجلس الدستوري من اختصاص السلطة التنظيمية المخولة لرئيس الجمهورية(1) ولم تكشف النصوص عن مسألة الاستقلالية المالية للمجلس(2).

1- عدم تجسيد الاستقلالية الإدارية للمجلس الدستوري

بالرغم من أهمية القواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري من ناحية تجسيد الاستقلالية الإدارية لهذا الأخير، إلا أنه لم يرق بسنها من خلال النظام المحدد لقواعد عمله بحيث اقتصر المجلس على تنظيم قواعد ممارسة صلاحياته في مجال رقابة المطابقة والدستورية ورقابة صحة الانتخابات والاستفتاء وإعلان النتائج وفي مجال الاستشارة في حالات خاصة، دون أن يتطرق للقواعد الخاصة بتنظيمه الداخلي التي تعتبر أهم مؤشر لاستقلاليته المكرسة دستورياً.

وفي ظل هذا الفراغ القانوني، تدخل المشرع الفرعي صاحب الولاية العامة -كعادته- (1) على اعتبار أن مجال القوانين لا يشمل مثل هذه المواضيع، لينظم قواعد التنظيم الداخلي للمجلس الدستوري بمرسوم رئاسي، والذي من خلاله قام بتحديد الجانب البشري والهيكل للمجلس، ونظم إدارته بمجموعة من المواد اتضحت من خلالها هيمنة السلطة التنفيذية والتي يمكن أن نبين مظاهرها من خلال ما يلي:

وبالتالي فالطريق مسييح بإحكام أمام أي محاولة أخرى للاستحواذ على الأغلبية البرلمانية ومحاولة التأثير على صلاحيات السلطة التنفيذية المكتسبة في جميع المؤسسات الهامة للدولة.
(1) فلقد كانت القواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه، منظمة بالمرسوم الرئاسي رقم 89-143، الملغى.

- تنشر القائمة الإسمية لأعضاء المجلس الدستوري (المعينين والمنتخبين) في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية بموجب مرسوم رئاسي بعد أدائهم اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية.⁽¹⁾

- مَنَحَ لِنائب الرئيس المعين من طرف رئيس الجمهورية تولي رئاسة المجلس الدستوري بالنيابة إلى غاية تعيين رئيس جديد، في حالة وفاة أو استقالة أو حصول مانع دائم لرئيس المجلس.⁽²⁾

- الوظائف الهامة لتسيير وإدارة المجلس الدستوري والسهل على إعداد وتحضير وتنظيم أعماله جعلها المرسوم الرئاسي وظائف عليا في الدولة، وبالتالي يتم التعيين فيها من طرف رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي، بناء على اقتراح من رئيس المجلس الدستوري، لضمان ولائهم التام لجهة التعيين، وهي على التوالي:⁽³⁾

* الأمين العام: شخصية مهمة داخل المجلس، فهو يتخذ تحت سلطة رئيس المجلس جميع التدابير اللازمة لتحضير أشغال المجلس وتنظيمها.⁽⁴⁾

فهو يعتبر شخصية محورية سواء في جلسات المجلس، فهو يضمن كتابة الجلسة⁽⁵⁾ أو في تنظيمه الهيكلي، فلقد ذهب بعض الفقه الفرنسي بوصفه "بعضو المجلس".⁽⁶⁾

* مدير عام لمركز الدراسات والبحوث الدستورية: فهو يتولى تحت سلطة رئيس المجلس تنشيط أعمال مديري الدراسات والبحوث.⁽⁷⁾

* مديري الدراسات والبحوث والمديرين ونواب المديرين ورؤساء الدراسات: مهمتهم القيام بكل الدراسات والبحوث التي تهتم أعمال المجلس الدستوري.⁽⁸⁾

(1) وهو ما نصت عليه المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 16-201 مؤرخ في 16 يوليو سنة 2016، يتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري، ج.ر.ج. عدد 43 المؤرخة في 17 يوليو 2016.

(2) وهو ما نصت عليه المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 16-201، سابق الذكر.

(3) وهو ما نصت عليه المادة 12 من نفس المرسوم الرئاسي.

(4) وهو ما نصت عليه المادة 08 من نفس المرسوم الرئاسي.

(5) أنظر المادة 21 من نفس المرسوم الرئاسي.

(6) هنري روسيون، مرجع سابق، ص.27.

(7) وهو ما نصت عليه المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 16-201، سابق الذكر.

(8) وهو ما نصت عليه المادة 9 و12 من نفس المرسوم الرئاسي.

كما قام المرسوم الرئاسي بالإحالة على رئيس المجلس الدستوري من أجل تحديد التنظيم الداخلي لأجهزة وهياكل المجلس، وتحديد تنظيم تلك الهياكل في مكاتب عن طريق مقررات. (1)

فمما تقدم يمكن أن نستنتج أن السلطة التنفيذية قامت بالالتفاف على صلاحيات المجلس الدستوري في تنظيم قواعده الخاصة بطريقة غير مفهومة، بحيث قامت بتنظيم الخطوط العريضة لضبط الهيمنة الإدارية على المجلس الدستوري ثم أحالت على رئيس المجلس المعين من طرف رئيس الجمهورية التفصيل في الجزئيات -دون باقي الأعضاء- من خلال مقررات، فكان أولى بالمشرع الفرعي ترك تنظيم تلك المسائل للمجلس عن طريق النظام المحدد لقواعد عمله، لكان أكثر ضمان واحترام لاستقلالية المجلس الإدارية التي كرسها التعديل الدستوري لسنة 2016.

والغريب في المسألة أن المجلس الدستوري لم يُخطر برقابة أهم تنظيم يخصه للدستور بمعنى الذي يتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيمه، فهل باستطاعته مراقبة أي تنظيم آخر؟ وهو ما يجعل التنصيص على رقابة التنظيمات في الدستور بدون اعتبار، ويتأكد لدينا أن المهمة الأساسية للمجلس الدستوري في الجزائر هي رقابة أعمال البرلمان بصفة خاصة.

2- الاستقلالية المالية للمجلس الدستوري غير تامة

بالرغم من أن أحكام الدستور المتعلقة بالاستقلالية المالية جاءت واضحة في الفقرة الأخيرة من المادة 182 من الدستور، إلا أن المرسوم الرئاسي المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري لم يأتِ بالجديد في هذا الخصوص بحيث لم يحدد لنا الموارد الذاتية للمجلس الدستوري التي يمكنه تحصيلها وتسييرها حسب ما تتطلبه احتياجات

(1) راجع بهذا الخصوص كل من:

-مقرر مؤرخ في 28 فبراير سنة 2017، يحدد التنظيم الداخلي لأجهزة المجلس الدستوري وهياكله، ج.ر.ج.ج عدد 21 مؤرخة في 02 ابريل سنة 2017.

-مقرر مؤرخ في 028 مارس سنة 2017، يحدد تنظيم هياكل المجلس الدستوري في مكاتب، ج.ر.ج.ج عدد 21 مؤرخة في 02 أبريل سنة 2017.

مصالحه، على اعتبار أن التمويل الذاتي يقوي استقلالية الهيئة⁽¹⁾ ويدعم موقفها في مواجهة باقي المؤسسات الخاضعة لرقابتها.

بحيث جعل تحديد الاحتياجات المالية لكل سنة من صلاحيات رئيس المجلس، الذي يقوم بتبليغه للحكومة لتدرجه في قانون المالية،⁽²⁾ على اعتبار أن إعداد مشروع هذا الأخير أصبح اختصاص أصيل للحكومة، ليتم تسجيل الاعتمادات اللازمة لعمل المجلس في التكاليف المشتركة بالميزانية العامة للدولة ورئيس المجلس الدستوري هو الأمر بالصرف.⁽³⁾

وبالتالي فإن المجلس الدستوري شأنه شأن أي دائرة وزارية يتم تحديد إيراداته من طرف الحكومة ممثلة في وزارة المالية، الأمر الذي يجعله في تبعية مالية للحكومة، على اعتبار أن قيمة إيرادات ميزانية المجلس تتحدد على حسب ولاء هيئة الرقابة للحكومة، على اعتبار أن قوانين المالية تعتبر مشاريع حكومة، يتم المصادقة عليها بأريحية من طرف الأغلبية البرلمانية المنتمية للتحالف الرئاسي كما أنه وفي ظل عدم امتلاك أعضاء البرلمان الخبرة المالية الكافية لمناقشة تلك الأرقام والحسابات المعقدة، لا يتم تعديل تلك النصوص في أغلب الحالات.⁽⁴⁾

كما تجدر الإشارة أن المقرر المحدد لتنظيم هيكل المجلس الدستوري في مكاتب ومن خلال الفقرة الثانية من المادة الثالثة(03) منه، قسم المديرية الفرعية للمالية والوسائل العامة بالمجلس إلى ثلاث(03) مكاتب، أحدها مخصص للميزانية والمحاسبة، بحيث يقوم بإعداد الميزانية، وتنفيذ جميع العمليات المالية والمحاسبية على حسب الاعتمادات الممنوحة من الدولة.⁽⁵⁾

وفي ظل عدم تخصيص تسيير وتنفيذ ميزانية المجلس الدستوري بأحكام خاصة، فإنها تبقى خاضعة لأحكام المحاسبة العمومية، كما تخضع لمصالح الرقابة المالية.

(1) راجع بهذا الخصوص: عبد الرحمان بن جيلالي، "انتفاء استقلالية المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري الصادر عام 2016"، مرجع سابق، ص 145-146.

(2) وهو ما نصت عليه المادة 14 من المرسوم الرئاسي 16-201، سابق الذكر.

(3) وهو ما نصت عليه المادة 15 من نفس المرسوم الرئاسي.

(4) راجع بخصوص النقطة الأخيرة من هذه الفقرة: سعيد أوصيف، مرجع سابق، ص 381.

(5) أنظر الفقرة الأولى من المادة 16 من المقرر المؤرخ في 28 فبراير سنة 2017، سابق الذكر.

وفي ظل ما تقدم نجد أن الاستقلالية المالية التي نص عليها الدستور، تبقى عمليا غير مجسدة في ظل تنظيم قواعدها بمرسوم رئاسي، الذي بدوره أبقاها تحت هيمنة وزارة المالية، المعد الحقيقي لقانون المالية، التي أدرجت تحته ميزانية المجلس الدستوري. وهو ما يجعلنا نستنتج أن الضمانات الخاصة باستقلالية المجلس الدستوري الجزائري غير كافية لجعله يفصل بحياد وموضوعية في دستورية القوانين التي أعدها البرلمان وصادق عليها بغرفتيه بكل سيادة حسب ما نصت عليه المادة 112 من التعديل الدستوري 2016، وهي المظاهر التي سنسعى لتوضيحها من خلال الباب الثاني من هذا البحث.

خلاصة الباب الأول

في ظل صعوبة تطبيق الديمقراطية المباشرة، أصبحت المجالس البرلمانية تملك كامل السيادة في الميدان التشريعي لأنها المعبر الوحيد عن صاحب السيادة الحقيقي والأصلي وهو الشعب، إلا أن هذا المعنى بدأ يتراجع خصوصاً ابتداءً من النصف الثاني من القرن العشرين، مع تغير المفاهيم الدولية، وخاصة فيما يتعلق بمبدأ السيادة، حيث أن البرلمانات أصبحت لا تملك سلطة مطلقة في الميدان التشريعي، فقد أصبحت مقيدة بالدستور الأمر الذي جعل سيادة البرلمان لا تعني إلا اختصاصاً دستورياً.

و تجسد هذا المعنى في الجزائر، بحيث نجد أن السلطة التشريعية محصورة الاختصاص دستورياً مع خضوعها لرقابة الدستورية من طرف المجلس الدستوري النابعة من مبدأ أساسي ألا وهو مبدأ سمو الدساتير على القوانين الأخرى فالمقصود هنا؛ هو وجوب حماية الدستور من كل خرق محتمل من قبل السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، على أساس أن الأنظمة الديمقراطية الحديثة تتميز بمشاركة كلا السلطتين في عملية إنتاج المعايير القانونية المعبرة عن السياسة العامة في الدولة، ولو أن القصد الأساسي هو التأثير على البرلمان ليكون في تبعية للسلطة التنفيذية وفق الهندسة المبنية على تفوق هذه الأخيرة في النظام السياسي الجزائري، الأمر الذي زاد من التأثير على فكرة سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، وخاصة في ظل توسع مجالات الرقابة الدستورية ومحدودية ضوابط عملها، وضعف ضمانات استقلالية هيئة الرقابة، الأمر الذي جعل مبدأ سيادة البرلمان التشريعية مجرد سيادة نظرية حبيسة مادة وحيدة تناقلتها جميع الدساتير الجزائرية المتعاقبة لغاية التعديل الدستوري لسنة 2016، بمعنى أن الخوض في العلاقة بين مبدأ سيادة البرلمان ومبدأ الرقابة الدستورية كشف لنا أن المبدأ الأول مجرد أسطورة تعاقبت الدساتير التنصيص عليها للذكرى فقط، وساهم المبدأ الثاني في تعجيل محوها.

الباب الثاني

تأثير الرقابة الدستورية على سيادة
البرلمان التشريعية: المظاهر والتقنيات

الباب الثاني

تأثير الرقابة الدستورية على سيادة البرلمان التشريعية: المظاهر والتقنيات

توصلنا إلى حقيقة أن التصييص على مبدأ سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه مجرد أسطورة تواترتها الدساتير الجزائرية المتعاقبة، على إثر تبني النظام الدستوري الجزائري مسألة تفويض السلطة التشريعية أمام نظيرتها التنفيذية عن طريق توظيف أدوات عقلنة النشاط البرلماني، والتي عكست تراجع سيادة البرلمان في ممارسة صلاحيته التشريعية، وفتح المجال إلى منافستها الشديدة من طرف السلطة التنفيذية من جهة والرقابة الدستورية المشددة من جهة أخرى وهو ما يقودنا إلى البحث في مظاهر تأثير تلك الأخيرة على سيادة البرلمان التشريعية، على اعتبار أن السلطتين التشريعية والتنفيذية في صراع أزلي حول التوقيع في النظام السياسي لأي دولة للمسك بزمام السلطة، وأي ميول لهيئة الرقابة لإحدى السلطتين سيؤدي لا محالة إلى الإخلال بالتوازن المؤسسي (فصل أول).

والمتمثل لرقابة المجلس الدستوري الجزائري يلاحظ أنه ومنذ صدور قراره الأول كشف عن إرادته في عدم التقيد فقط بالأحكام الواردة في الدستور، الأمر الذي فتح له مجالات واسعة في حرية التفسير وتكريس تقنيات جديدة للقيام بعملية الرقابة الدستورية، الأمر الذي أدى إلى توسيع صلاحياته، كمساهم فعلي في التشريع، منافسا في ذلك صاحب السيادة في التشريع (فصل ثاني).

الفصل الأول

مظاهر تأثير الرقابة الدستورية على سيادة البرلمان التشريعية:

الإخلال بالتوازن المؤسساتي للدولة

إن جمع السلطات في يد فرد واحد أو هيئة واحدة، سوف يؤدي بالقطع إلى الاستبداد وانتهاك الحريات، لذلك دافع الفيلسوف "مونتسكيو" على مبدأ الفصل بين السلطات السياسية للدولة ضمانا للحريات وعدم تركيز السلطة في يد واحدة حتى ولو كان الشعب نفسه لأنه سيستبد لا محالة، ولقد وجد هذا المبدأ صداه في جميع المواثيق العالمية ودساتير الديمقراطيات الحديثة، وكان أبرزها إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر عام 1789 والذي أورد في مادته الثالثة "...أن كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق الأفراد ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها."

وعلى هذا الأساس، تبنى المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 مبدأ الفصل بين السلطات صراحة من خلال نص المادة 15 منه، والتي جاء فيها " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطيّ والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية..."

على عكس الدساتير السابقة التي مرت بها الدولة الجزائرية والتي تبنت مبدأ الفصل بين السلطات ضمناً، وكان يستشف من تفسير المجلس الدستوري لنصوصها عن تبني المؤسس الدستوري لهذا المبدأ الهام، والذي يقتضي بأن كل سلطة لا يمكنها التدخل إلا في المجال الذي يحدده لها بدقة المؤسس الدستوري.

إلا أن هذا الأخير قام بحصر المجال التشريعي متأثراً بفكرة العقانة البرلمانية الفرنسية بمراقبة المجلس الدستوري، الذي ساهم في هذا الحصر من خلال التفسير الضيق للنصوص وبالنتيجة تأثرت باقي الوظائف البرلمانية بطريقة غير مباشرة (مبحث أول) وبالموازاة حرص المجلس على تأمين هيمنة السلطة التنفيذية على صلاحية التشريع (مبحث ثاني)، وهو الأمر الذي أخل بالتوازن المؤسساتي للدولة.

المبحث الأول

مظاهر وأثار تضيق المجلس الدستوري لنطاق التشريع البرلماني

ببني المؤسس الدستوري الجزائري لفكرة العقلنة البرلمانية في التشريع، غُلت يد الهيئة التشريعية من خلال تحديد مجالها ليصبح ميدانا مغلقا خارجه سيكون محظورا على البرلمان أن يشرع، وزاد من حدة هذا الحصر استناد المشرع الجزائري على الرقابة الدستورية التي يمارسها المجلس الدستوري لضمان مبدأ سمو الدستور بصفة عامة، وبهدف العقلنة البرلمانية في التشريع بصفة خاصة، وهو ما جعل تلك الرقابة من بين أبرز القيود المؤثرة على ممارسة البرلمان لصلاحيته التشريعية والحد من ممارسة سيادته في إعداد القانون والتصويت عليه (مطلب أول) ولم يقف الأمر عند هذا الحد فقد نتج عن هذا التقييد تأثير باقي وظائف البرلمان، على اعتبار أن تنظيم تلك الأخيرة يتم من خلال الأحكام التشريعية وبدرجة أقل عن طريق النظام الداخلي الذي يعتبر تطبيق لتلك الأخيرة (مطلب ثاني).

المطلب الأول

مظاهر تأثير الرقابة الدستورية على سيادة البرلمان في إنتاج القانون

بالرغم مما رُوِّج له عبر الدساتير المتعاقبة لغاية آخر تعديل لسنة 2016، أن البرلمان يتمتع بالسيادة في إعداد القانون والتصويت عليه كممثل للشعب صاحب السيادة الأصلية، وجدنا أن هذا الأمر لم يتحقق عمليا بحيث بقي البرلمان محصور في مجاله الضيق - كما مر معنا سابقا - تحت الرقابة المشددة للمجلس الدستوري الذي أكد على تقنية حصر مجال القانون (فرع أول)، وكرسها من خلال رقابته الصارمة لإنتاج المعايير التشريعية (فرع ثاني).

الفرع الأول: تأكيد المجلس الدستوري على حصر مجال البرلمان دحضا للتأويلات الفقهية

إن مسألة حصر مجال التشريع البرلماني من خلال مواد الدستور الجزائري تقف مسألة السيادة المطلقة للبرلمان في التشريع، إلا أن صياغة تلك الأحكام لم تكن واضحة بما فيه الكفاية في تحديد الفصل بين المجالين التشريعي والتنظيمي، الأمر الذي جعل فقهاء القانون الدستوري في الجزائر يحاولون تفنيد تقنية الحصر، محاولين تحليل الأمر وكأن المؤسس الدستوري ذكر تلك المجالات على سبيل المثال لا الحصر (أولا) وفي ظل هذه

التجاذبات الفقهية كان يفترض من المجلس الدستوري إصلاح هذا الخلل في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق التفسير الواسع لتك الأحكام الدستورية المتنازع حولها، مثل ما حدث في فرنسا، أين قام المجلس الدستوري الفرنسي بلعب دورا مهما من خلال تطور اجتهاداته لتوسيع مجال القانون،⁽¹⁾ لكن للأسف وجدنا المجلس الدستوري الجزائري سبج في فلك المناخ السياسي المبني على هيمنة السلطة التنفيذية، بحيث قام بالتأكيد من خلال اجتهاداته على حصر مجال القانون (ثانيا)

أولاً: الآراء الفقهية حول مسألة الحصر الدستوري لمجال القانون

إن مسألة حصر المجال التشريعي للبرلمان وإطلاق العنان للسلطة التنفيذية كانت محل نقاش فقهي داخل الساحة السياسية الجزائرية، على اعتبار أن البرلمان هو المعبر عن الإرادة العامة، وهو ما جعل بعض أساتذة القانون الدستوري الجزائري يشككون في مسألة الحصر التي اقتبسها المؤسس الدستوري الجزائري من نظيره الفرنسي، فلا بأس أن نستدل في هذا المقام ببعض الآراء الفقهية لبعض الأساتذة الجزائريين الذين خاضوا في الموضوع لتوضيح المسألة.

1- الرأي الأول: (2)

نجد أن الأستاذ سعيد بوشعير ومن خلال تحليله للمواد التي تناولت مسألة الحصر البرلماني في كل من دساتير سنة 1976 و 1989 و 1996، يرى بأنها لم تقم بتحديد مجال التشريع البرلماني على سبيل الحصر وإنما جاءت على سبيل المثال، مؤسسا رأيه هذا على العبارة التي جاءت في الفقرة الأولى على التوالي في كل من المادة 151 من دستور سنة 1976 والمادة 115 من دستور سنة 1989 والتي نصت على ما يلي " يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور، ويدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي..."، فحسب تحليله لو أراد المؤسس الدستوري أن يحصر مجال القانون لكانت صياغة

(1) عصام سليمان، العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان، الكتاب السنوي، منشورات المجلس الدستوري لبنان، المجلد 4، 2010، ص ص 5-6.

(2) راجع بخصوص هذا الرأي: سعيد بوشعير، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم على ضوء دستور 1996 ديوان المطبوعات الجامعية، ج3، الجزائر، 2013، ص ص 362-364.

تلك الفقرة تختلف على ما هي عليه، بحيث كان المؤسس الدستوري يستخدم العبارات الصريحة مثل "المجالات المذكورة في هذه المادة" أو عبارة "في المجالات التالية" أو عبارة "إلى جانب المواد التالية فإن المجلس الشعبي الوطني يشرع في المواضيع التالية"، فاستنتج من عبارة "تدخل كذلك في مجال القانون" دليل وجود مجالات أخرى خاصة بالتشريع إلى جانب المواضيع المنصوص عليها في المادتين المذكورتين أعلاه.

ويدعم الأستاذ بوشعير رأيه هذا على وجود مواضيع لم ترد في المجال المحصور للقانون ومع ذلك نظمها المجلس الشعبي الوطني بواسطة قوانين، مثل القانون الأساسي للنائب والقانون المتضمن لتنظيم وسير المجلس الشعبي الوطني، إضافة إلى أن الدستور نص على أن هذا الأخير له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، مما جعله يستنتج في الأخير أن اختصاصات السلطة التشريعية غير محصورة بموجب أحكام تلك المادتين المذكورتين أعلاه.

2-الرأي الثاني: (1)

نجد أن أحد الأساتذة الجزائريين ومن خلال تحليله للمواد التي اشتملت على مسألة الحصر التشريعي للبرلمان، لم يخرج عن نفس التحليل الذي جاء به الأستاذ بوشعير، بحيث اعتبر أن تحديد تلك المواضيع جاء على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، ودليله في ذلك أيضا توظيف عبارة "يدخل كذلك في مجال القانون" فهي تدل على تعداد وترتيب للمواضيع التي تدخل في مجال القانون فقط وليس حصر تلك المواضيع.

3-الرأي الثالث:

وافق غالبية المختصين في القانون الدستوري الجزائري وأساتذته الرأي الذي أورده الأستاذ بوشعير، بحيث ارتأى البعض منهم "أن تقنية الحصر جاءت على سبيل الصياغة والتوضيح من جهة، وعلى سبيل التوجيه للمسائل الأساسية من جهة أخرى". (2)

(1) راجع بخصوص هذا الرأي: محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية الجزائر، 2001، ص ص 362-364.

(2) راجع بخصوص هذا الرأي: نعيمة عمير، "الحدود الدستورية بين التشريع ومجال التنظيم"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، العدد 1، 2008، ص 16.

وبقراءة متأنية لتلك المواد المنظمة لمسألة الحصر البرلماني، وبالتمعن في تلك الآراء نجد أنفسنا مصدقين لأسطورة أن البرلمان غير محصور المجال، ويتمتع بالسيادة في إنتاج المعايير القانونية، لكن سرعان ما تبددت تلك الأسطورة وأصبحت مجرد سراب، باصطدامها بواقع اجتهاد المجلس الدستوري في أول قرار له، وهو ما سيكون موضوع بحثنا في النقطة الموالية.

ثانياً: اجتهادات المجلس الدستوري حول تأكيد مسألة الحصر الدستوري لمجال القانون

انطلاقاً من مسلمة أن المجلس الدستوري هو المفسر الوحيد والرسمي لأحكام الدستور اعتبرت تلك الآراء الفقهية التي أوردناها في النقطة السابقة مجرد تفسيرات يستأنس بها القاضي الدستوري وله الحرية الكاملة في الأخذ بها أو تركها، وهو ما جعل المجلس الدستوري يختار الاحتمال الثاني، بحيث في أول قرار له أكد بأن المؤسس الدستوري حصر المجال التشريعي للبرلمان، ولم يكن على سبيل المثال بحيث اعتبر أنه "...نظراً لكون الصلاحية التشريعية للمجلس الشعبي الوطني محددة في المادة 115 من الدستور، فإن المجلس الشعبي الوطني حين كوّن لجنة دائمة لتطلع على العرائض التي ترسل إليه وتدرسها، وتخطر إن اقتضت الحال الأجهزة والهيكل التابعة للدولة وقد تجاوز في هذا الجانب الأخير مجال اختصاصه..."⁽¹⁾

فمن خلال هذا الاعتبار نجد أن المجلس الدستوري يؤكد على أمرين:

1- أن مجال البرلمان التشريعي محصور في المادة 115 من دستور سنة 1989 متجاهلاً بذلك الصلاحيات الأخرى الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني بموجب أحكام مواد أخرى في الدستور.

2- أنه على المجلس الشعبي الوطني أن يبقى حبيس تلك المواضيع، وإلا جوبه بعدم الدستورية على اعتبار أنه تجاوز مجال اختصاصاته.

(1) رأي رقم 1 - ر.ق.م د - 1989، سابق الذكر.

فالمجلس الدستوري كان متشدداً في قراره هذا بحيث جعل مجال القوانين محصور فقط ضمن المواضيع التي جاءت في المادة 115 من دستور 1989، وهو ما انتقد بشدة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني آنذاك، مما جعل المجلس الدستوري يقوم بالتخفيف من تلك الشدة ويتدارك الأمر في رأيه المتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، حيث اعتبر " أن كلاً من مجال تدخل القانون العادي ومجال تدخل القانون العضوي محددان على التوالي في المادة 122 والمادة 123 والأحكام الأخرى من الدستور".⁽¹⁾

فمن خلال هذا الاعتبار كان تأكيد ضمني من المجلس الدستوري لتقنية الحصر التشريعي للبرلمان، وبدت بصمة الأستاذ بوشعير واضحة في هذا الرأي، بحيث كان رئيساً للمجلس الدستوري في تلك الفترة، إلا أنه لم يستطع أن يقتنع باقي الأعضاء بكامل رأيه الذي تناولناه سابقاً بحيث أضاف فقط الجزئية المتعلقة "والأحكام الأخرى من الدستور".

فهذا الأمر نستنتج منه مسألتين هامتين، الأولى متعلقة بمدى تأثير الأعضاء ذوي الخبرة والكفاءة القانونية على مسار الآراء والقرارات التي يصدرها المجلس الدستوري والثانية تؤكد لنا تأثر هؤلاء الأعضاء بالجو السياسي السائد في البلاد وعدم قدرتهم على تجسيد آرائهم كاملة بعد تولي رئاسة المجلس الدستوري أو العضوية فيه، وهو ما نستنتج منه أن المجلس الدستوري مقيد بالنظام السياسي السائد.

وما يؤكد هذا الأمر التأكيد الصريح لتقنية الحصر، بمناسبة رأي المجلس الدستوري المتعلق بمطابقة تعديل القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات سنة 2004، بحيث اعتبر أن "المؤسس الدستوري، تكريساً لمبدأ الفصل بين السلطات خول المشرع صلاحية

(1) رأي رقم 10/ر.ن.د/م د/ 2000، سابق الذكر.

التشريع في المجالات المخصصة له حصرا في الدستور، دون أن يتعداها إلى المجالات التنظيمية المخصصة للسلطة التنفيذية.⁽¹⁾

فشدة هذا الرأي حول تقنية الحصر كشفت أن آراء المجلس الدستوري لا تتسم بالثبات، فهي مرحلية ومتغيرة على حسب تغير رئيس المجلس الدستوري وولائه لجهة التعيين، بحيث نجد في هذه الفترة أن رئيس المجلس تغير، بحيث استبدل الأستاذ بوشعير المنتهية عهده بالأستاذ محمد بجاوي.

وهو ما يجعل الآراء الفقهية التي أوردناها سابقا لم تلق صداها عند المجلس الدستوري الذي أكد أن المؤسس الدستوري تبنى تقنية الحصر التشريعي في الدستور سواء في المواضيع التي جاءت في المادتين 122 و123 من دستور سنة 1996 (تقابلها المادتين 140 و141 من التعديل الدستوري 2016) أو المواضيع التي جاءت منفردة في الدستور.⁽²⁾

وهو ما يجعلنا نصل إلى نتيجة هامة وهي أن المجلس الدستوري الجزائري لم يساير التطور الذي مس اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي،⁽³⁾ الذي أصبح يلعب دورا هاما في تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولو جزئيا لصالح السلطة الثانية.

بل نجد أن النظام المبني على تفوق السلطة التنفيذية أثر بشكل كبير على أداء المجلس الدستوري الجزائري الأمر الذي جعله يؤكد على تقنية الحصر التي تصب في صالح السلطة التنفيذية، مخلا بذلك بالتوازن المؤسساتي في الدولة التي تصبو إلى تجسيد الديمقراطية وحكم القانون.

(1) رأي رقم 01/ر.ق.ع/م د/04 مؤرخ في 05 فبراير سنة 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، ج.ج.ع.ج. عدد 09 لسنة 2004.

(2) أنظر في نفس المعنى: نوال إبراين، مرجع سابق، ص.29.

(3) بخصوص مسألة اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي حول مسألة توسيع مجال البرلمان، راجع: مراد رداوي مساهمة المجلس الدستوري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، مرجع سابق، ص.253-254.

بعدما أن تأكدنا من أن وجود المجلس الدستوري في المنظومة المؤسساتية للنظام الدستوري الجزائري، يعتبر **القضاء النهائي** على السيادة المطلقة للبرلمان في التشريع⁽¹⁾ وخاصة بعدما علمنا في الفرع الأول أن المجلس الدستوري يمارس التضيق على السيادة النسبية الضئيلة المتبقية للبرلمان، بتأكيدده على حصر مجاله التشريعي كان لا بد لنا من التعليل لتلك النتائج بإلقاء الضوء على مظاهرها من خلال اجتهادات المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة الصارمة للقوانين العضوية (أولاً) وفي مجال رقابة دستورية القوانين المشددة (ثانياً).

أولاً: مظاهر حصر التشريع البرلماني من خلال رقابة المطابقة الصارمة

لتوضيح تأثير الرقابة الدستورية على إنتاج القوانين العضوية، يتطلب منا الأمر تناول بعض الاجتهادات الحديثة للمجلس الدستوري بخصوص رقابة مطابقة بعض القوانين العضوية التي صدرت بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 (1)، وتناول آثار تلك الرقابة الصارمة (2).

1: نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري في مجال رقابة مطابقة القوانين العضوية

سنحاول من خلال هذه النقطة أن نتناول بعض اجتهادات المجلس الدستوري الحديثة ومقارنتها بالاجتهادات السابقة لاستجلاء درجة تأثير رقابة المجلس الدستوري على سيادة البرلمان في مجال التشريع بالقوانين العضوية، بعد هذا التعديل.

أ- بمناسبة مطابقة المجلس الدستوري للقانون العضوي رقم 16-12، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، للدستور لم تتغير طريقة دراسة مطابقة المجلس الدستوري لهذا الأخير من ناحية الشكل والموضوع:⁽²⁾

(1) عبد الرضى محسن الطعان، مرجع سابق، ص.405.

(2) رأي رقم 04 / ر.ق.ع/ م. د/16، سابق الذكر.

أ-1- فمن ناحية الشكل ارتأى المجلس الدستوري " أن مشروع القانون العضوي أودعه الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بعد أخذ رأي مجلس الدولة وفقا للمادة 136 الفترتان (الأولى والثالثة) من الدستور، وأنه تمت مناقشته من قبل غرفتي البرلمان وفقا للمادة 138 من الدستور، وصادق عليه وفقا للفقرة الثانية من المادة 141 من الدستور وأن إخطار رئيس الجمهورية المجلس الدستوري لمطابقة القانون العضوي جاءت وفقا للفقرة الثانية من المادة 186 من الدستور، وبالتالي فإن إجراءات الإعداد والمصادقة على هذا القانون العضوي جاءت مطابقة للدستور."

فنلاحظ أنها رقابة صارمة من الناحية الشكلية، بحيث يقوم المجلس الدستوري بمطابقة الإجراءات مع المواد الدستورية المنظمة لتلك الإجراءات بدقة متناهية، بحيث في حالة مخالفة تلك الإجراءات يتصدى لها المجلس الدستوري بعدم المطابقة، وهو ما لمسناه بمناسبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور سنة 2002، حيث اعتبر " أن السلطات المخولة بإعداد مشاريع القوانين والمصادقة عليها حين بادرت باستبدال القانون 89-21 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، بقانون عضوي قبل تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر 1996، تكون قد خالفت الإجراءات المنصوص عليها في المادتين 180 المطبة الأولى⁽¹⁾ و 119 الفقرة الأخيرة من الدستور"⁽²⁾ وعلى أساس عدم احترام الوزير الأول للإجراء المتعلق باستشارة مجلس الدولة- الهيئة التي لم تكن قد نصبت بعد- ارتأى المجلس الدستوري " أن القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء غير مطابق للدستور."⁽³⁾

(1) تنص المطبة الأخيرة من المادة 180 من دستور سنة 1996، على ما يلي " ريثما يتم تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في هذا الدستور: - يستمر سريان مفعول القوانين التي تتعلق بالمواضيع التي تخضع لمجال القوانين العضوية، إلى أن تعدل أو تستبدل وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور."
(2) تنص الفقرة الأخيرة من المادة 119 من نفس الدستور، على ما يلي " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني."
(3) رأي رقم 13/ر.ق ع / م د / 02 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2002، يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، ج.ج.ج.ج عدد 76 لسنة 2002.

فالمجلس الدستوري اعتبر أن تلك الاستشارة التي أوردتها الفقرة الأخيرة من المادة 119 من دستور سنة 1996 قبل التعديل إجراء جوهري لا يمكن تجاهله.

ومن خلال هذا الرأي يؤكد المجلس على حقه في الرقابة الصارمة لإجراءات إنتاج القانون، إلا أن الإشكال الذي يبقى عالق هو أن المجلس الدستوري يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تحديد ما هو إجراء جوهري يتطلب عدم مطابقته للدستور وما هو إجراء ثانوي يمكن التغاضي عنه أو تصحيحه.

أ-2- ومن ناحية الموضوع بدأ المجلس الدستوري دراسة القانون العضوي رقم 16-12 من العنوان إلى النهاية.

❖ فبخصوص العنوان ارتأى أنه غير مطابق للدستور، على أساس أن المشرع سماه " قانون يتضمن القانون العضوي ..."، وباعتبار أن مصطلح قانون يعبر عن القانون العادي المحدد مجالاته ضمن المادة 140 من الدستور، والذي يختلف عن القانون العضوي من حيث إجراءات الإعداد والمصادقة عليه وتعديله ومراقبته المنصوص عليها في المادة 141 من الدستور، وبما أن المادة 132 من الدستور أحالت مسألة تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، إلى القانون العضوي، فبالنتيجة أنه تعاد صياغة العنوان على النحو التالي: " قانون عضوي رقم مؤرخ في ...، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ".

فرغم أن المشرع لم تتجه إرادته باستعمال مصطلح قانون إلى التعبير عن القانون العادي وإنما كان يقصد قانون بمفهومه الواسع الذي يشمل النص التشريعي بدليل أنه أخضع هذا المشروع من الناحية الشكلية للإجراءات المتخذة لإعداد القوانين العضوية، إلا أن المجلس الدستوري اعتمد على التفسير الضيق لمصطلح قانون الذي يعبر عن القانون العادي، مما يوحى إلى اعتماد هذا الأخير على المطابقة الصارمة للقوانين العضوية وعدم السماح للمشرع بالخلط بين مجال القانون العضوي ومجال القانون العادي، وانتهاك المبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الاختصاصات بين النصوص القانونية، حتى لا يقوم

البرلمان بإلغائه أو تعديله بنفس الإجراءات المطبقة على القوانين التي تعتبر إجراءاتها مخففة لحد ما.

وهو ما يفهم منه أن البرلمان محصور حتى داخل مجاله التشريعي العام بالتقيد بالمجال الخاص لكل نوع من القوانين العضوية أو غيرها.

❖ وفي نفس الرأي،⁽¹⁾ لم تسلم التأشيرات من الدراسة، بحيث نظرا لسهو المشرع عن الإشارة إلى بعض المواد الدستورية التي اعتبرها المجلس الدستوري سندا دستوريا أساسيا لهذا القانون العضوي، موضوع الإخطار، مثل عدم الاستناد على المواد 136 و 137 و 138 و 139 من الدستور والتي تعالج عمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الأمر الذي استدعى إعادة صياغة تلك التأشيرات على حسب ما ارتآه المجلس الدستوري.

وبدورنا نؤيد المجلس الدستوري بخصوص التنبية على هذا السهو الفادح الذي وقع فيه البرلمان - في ظل وجود اللجان المختصة-، باعتبار أن تلك المواد جد مهمة وجب الاستناد عليها لأنها تعالج عمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة بخصوص المبادرة بالتشريع، والمناقشة والمصادقة وحل الاختلاف...

❖ كما أن المجلس الدستوري بمناسبة مطابقة المادة الأولى من القانون العضوي محل الإخطار، ارتأى أن "مصطلح "يهدف" الذي أورده المشرع لا يتلاءم مع مصطلح "يحدد" الذي أورده المؤسس الدستوري في نص المادة 132 من الدستور" فالمجلس الدستوري يدرس مائة استعمال المصطلحات، حتى وإن كانت إرادة المشرع تتجه إلى نفس المعنى، فلا بد من تطابق المصطلحات حتى تعبر بأمانة عن إرادة المؤسس الدستوري ولا تستعمل المصطلحات التي تمكن البرلمان من توسيع اختصاصاته التي حصرتها تلك المادة تحديدا.

(1) رأي رقم 04 /ر.ق.ع/م.د/16، سابق الذكر.

❖ كما ارتأى المجلس الدستوري عدم المطابقة الكلية للدستور لمادة وحيدة وهي المادة 15 من القانون العضوي محل الإخطار، للدستور، على اعتبار الإخلال بمبدأ توزيع الاختصاصات بين القانون العضوي والدستور.

ب- وبمناسبة مطابقة المجلس الدستوري للقانون العضوي المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، للدستور،⁽¹⁾ ارتأى أن المادة الرابعة(4) منه مطابقة جزئياً للدستور وتعاد صياغتها والتي نصت على: "يحدد مقر الهيئة العليا بمدينة الجزائر" على أساس أنها لم تراعى أحكام الفقرة الثالثة من المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 (المادة 93 من دستور سنة 1996) الخاصة بالسلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، وهو نفس الرأي الذي اتخذته بمناسبة رأيه الخاص بمطابقة المادة 02 من القانون العضوي المتعلق بمحكمة التنازع وتنظيمها وعملها، للدستور سنة 1998،⁽²⁾ أين حدد المشرع مقرها بالجزائر العاصمة، ونفس التسبب بمناسبة رأيه⁽³⁾ المتعلق بمطابقة المادة 2 من القانون العضوي رقم 99-02-المغى-،⁽⁴⁾ لما قام البرلمان بتحديد مقر كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالجزائر العاصمة.

-
- (1) رأي رقم 03/ر.ق.ع/م.د/ 16 مؤرخ في 11 غشت سنة 2016، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، للدستور، ج.ر.ج.ج عدد 50 لسنة 2016.
- (2) رأي رقم 07 / ر.ق.ع / م.د / 98، مؤرخ في 24 مايو سنة 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها للدستور، ج.ر.ج.ج عدد 39 لسنة 1998.
- (3) رأي رقم 08/ر.ق.ع / م.د / 99 مؤرخ في 21 فبراير سنة 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج.ر.ج.ج عدد 15 لسنة 1999، سابق الذكر.
- (4) القانون العضوي رقم 99-02 ماضي في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.ج عدد 15 لسنة 1999، ملغى بالقانون العضوي رقم 16-12، سابق الذكر.

مع العلم أن هذا التعليل اعتبر أنذاك أنه غير متناسب مع هذه المادة، بحيث لا يوجد رابط بين الاختصاصات الاستثنائية لرئيس الجمهورية التي يتمتع بها في الحالة الاستثنائية فهي تعتبر سلطات مميزة وغير مألوفة، وبين تعيين مقر محكمة التنازع.⁽¹⁾

وبدورنا نؤيد هذا التحليل أيضا بمناسبة تعيين مقر الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بحيث لا يوجد علاقة بين السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية وتعيين مقر هذه الهيئة، وبالتالي لا مجال للحديث عن تعدي البرلمان على اختصاصات رئيس الجمهورية، الأمر الذي نعتبره حماية زائدة من المجلس الدستوري لاختصاصات رئيس الجمهورية، تؤثر سلبا على سيادة البرلمان، الذي أصبح عرضة للانتقاد بتأسيس واضح أو مبهم على حد سواء.

كما نستنتج أن البرلمان لم يتقبل تعليل المجلس الدستوري، بدليل أنه للمرة الثالثة يحاول مخالفته، مع علمه بمسألة دسترة حجية آراء المجلس الدستوري وقراراته من خلال نص المادة 191 من التعديل الدستوري 2016.

وهنا تثار مسألة هامة تتمثل في حالة **تعسف** المجلس الدستوري بأرائه وقراراته فما مدى إمكانية مراجعتها؟ وخاصة في حالة **انحرافه الواضح** أو ما يعرف بالخطأ الظاهر في مطابقة القوانين العضوية وفق تفسيره لمواد الدستور، في غياب أي هيئة أو سلطة يمكنها مراجعة وتصويب تلك الآراء والقرارات التي تتمتع بسلطة واسعة وخطيرة على تضيق سيادة البرلمان⁽²⁾ الأمر الذي وصفه البعض بأن " الدستور ليس إلا كما يراه المجلس الدستوري".⁽³⁾، بمعنى الرؤية الوحيدة والأخيرة، فلا معقب لها سوى التعديل الدستوري لتجاوزها، الذي لا يملك فيه البرلمان المبادرة بكل سيادة، فهي مقيدة بعدة قيود شكلية وموضوعية تكاد تجعلها منعدمة، وخاصة أن رئيس الجمهورية وهيئة الرقابة يملكان حق الفصل في مرورها إلى الاستفتاء الشعبي من عدمه.

(1) أنظر في نفس المعنى: نبيلة لدرع، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، مرجع سابق ص.279.

(2) نفس المرجع، ص.292.

(3) Abdelmajid Djebbar, "le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel" revue de l'école nationale de l'administration, Algérie, N°2-2000, p119.

بل أكثر من ذلك بحيث هناك من وصف المجلس الدستوري الفرنسي - الذي يعتبر المصدر الذي استوحى منه المؤسس الدستوري نظام الرقابة الدستورية - " بأنه كثيرا ما ينصب نفسه مؤسسة فوق البرلمان ويحتقر الإرادة الشعبية." (1)

❖ وفي نفس الرأي، نجد أن المادتين التي قام المجلس الدستوري بالحكم بعدم مطابقتها للدستور هي المتعلقة بالإخلال بمبدأ توزيع الاختصاص، وهما على التوالي المادة 3 والمطبات 1 و3 و4 من المادة 37 من القانون العضوي محل الإخطار على اعتبار " أنّ المشرع أدرج أحكاما من الدستور بنقله حرفيا بعض أحكام المادة 194 من الدستور، في حين أنه -طبقا للمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الاختصاصات- مطالب بأن يراعي عند ممارسته التشريع، المجال المحدد في الدستور للنص المعروض عليه فلا يدرج ضمنه أحكاما تعود دستوريا لمجالات نصوص أخرى."

ومما تقدم نستنتج أن المجلس الدستوري الجزائري يصب جل اهتمامه بمراقبة مدى احترام القانون العضوي للمجال المحدد له دستوريا، أكثر مما يراقب مدى مطابقة أحكامه لأحكام الدستور.

وهو ما يؤكد عدم مسايرة المجلس الدستوري الجزائري للتطور الذي لحق بنظيره الفرنسي بحيث نجد أن هذا الأخير لا يحكم بعدم مطابقة أحكام القانون العضوي في حالة مخالفة مجال الاختصاص، وإنما يقضي بإعادة تصنيفها فقط في مجالها الذي يفترض أن تكون فيه، وخاصة إذا كان تداخل الاختصاص بين قانون عضوي وقانون عادي. (2)

2: آثار رقابة المطابقة الصارمة

لا يكتمل القانون العضوي ويخرج للوجود بمجرد إعداده والمصادقة المتتالية عليه من طرف غرفتي البرلمان، بل لا بد لهيئة الرقابة الدستورية أن تبدي رأيها حول مطابقة هذا النص المعروض عليها، للدستور.

(1) مسعود شيهوب، "الرقابة على دستورية القوانين-النموذج الجزائري-"، مرجع سابق، ص.36.

(2) راجع بخصوص تقنية إعادة التصنيف المتبعة من طرف المجلس الدستوري الفرنسي: جمال بن سالم، القضاء الدستوري في الدول المغاربية، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر I بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2015/2014، ص.217.

فيتوجب على المجلس الدستوري أن يصدر رأيه الإلزامي للفصل في المنازعة الدستورية- كنتيجة حتمية لرقابة مطابقة القوانين العضوية، للدستور- بحيث يحدث أثراً وفق الحالات التالية:

أ- إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور ولا يمكن فصله عن باقي الأحكام لا يتم إصدار هذا القانون.⁽¹⁾

فهذه الحالة تنتج لنا احتمالين:⁽²⁾

- يمكن لرئيس الجمهورية أن يقوم بإعادة النص للبرلمان لإعادة النظر في الأحكام غير مطابقة للدستور لتصبحها وفق ما ارتآه المجلس، ولا يمكن للبرلمان أن يتجاهل اجتهاد هذا الأخير.

- يمكن لصاحب النص- حكومة أو برلمان- المبادرة بنص جديد لتصحيح الأحكام غير المطابقة للدستور.

ب- إذا صرح المجلس الدستوري أن النص المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور دون أن يلاحظ في ذات الوقت أن الحكم المعني لا يمكن فصله عن باقي الأحكام، يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر هذا النص باستثناء الحكم المخالف للدستور، "وهي الصيغة الغالبة في العرف الدستوري الجزائري"⁽³⁾، أو أن يطلب من البرلمان قراءة ثانية للنص، وفي هذه الحالة يعرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري لمراقبته للدستور مرة ثانية.⁽⁴⁾

وعلى ضياء دراسة اجتهادات المجلس الدستوري الحديثة في مجال رقابة مطابقة القوانين العضوية، نجد أن هذا الأخير أصبح يلجأ لعملية الإلغاء بصفة نادرة، بحيث إن

(1) وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة الثانية من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016، سابق الذكر.

(2) أنظر فطة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة مجال ممدود وحول محدود مرجع سابق، ص.360.

(3) مسعود شيهوب، "الرقابة على دستورية القوانين- النموذج الجزائري"-، مرجع سابق، ص.29.

(4) وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة الثانية من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016، سابق الذكر.

وجدت فهي تشمل الأحكام المتعلقة بمجال الاختصاص-تأكيدا لتقنية الحصر- وتكون تلك الأحكام قابلة للفصل عن باقي أحكام النص محل الإخطار.

ثانيا: مظاهر حصر التشريع البرلماني في مجال رقابة الدستورية المشددة

لمعرفة موقف المجلس الدستوري الجزائري من رقابة دستورية القوانين ومدى تأثيرها على مبدأ سيادة البرلمان وفق المنظور الحديث-تقنية الحصر-، سنحاول أن نتناول بعض الأمثلة التي يمكن استخراجها من اجتهاد المجلس الدستوري.

كما أنه ستقتصر دراستنا على الأمثلة القديمة، نظرا لعدم إخطار المجلس الدستوري بعد التعديل الدستوري لسنة 2016- بمراقبة دستورية أي قانون عادي الأمر الذي يؤكد الوفاق السياسي الحاصل بين الحكومة والأغلبية البرلمانية حول تبني جميع المشاريع التي تقدمها الحكومة دون أي تعديلات تتطلب تدخل المجلس الدستوري لمجابتها بحجة عدم الدستورية.

ويؤكد هذا الشرح في الاجتهادات عن عجز المعارضة عن استعمال آلية الإخطار التي منحت لها لتحريك الرقابة الدستورية على القوانين التي تمس بحقوق وحرريات الأفراد أو بشأن القوانين التي أثارت جدلا واسعا لدى الرأي العام أو حتى داخل قبة البرلمان، مثل قانون التقاعد.⁽¹⁾

مع العلم أنه كان ينتظر من المعارضة كأقلية برلمانية أن تتفوق على بقية هيئات الإخطار وتطرق باب القضاء الدستوري بكل ديمقراطية،⁽²⁾ لتحريك الرقابة الدستورية على القوانين، وتمكين المجلس الدستوري من محاكاتها بعد أن فالتت من رقابته في ظل تقاعس إخطاره من طرف الهيئات التقليدية بشأنها.⁽³⁾

(1) راجع بخصوص هذا الموضوع: المعارضة والتكتل النقابي ينفذان وعيدهم، قنبلة مشروع "قانون التقاعد"

تُشعل فتيلها!، مقال منشور بموقع الشروق الإلكتروني على الرابط التالي:

<https://tv.echoroukonline.com/article/%D9%82%D9%86%D8%A8%D9%84%D8%A9-%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%A7%D8%B9%D8%AF-%D8%AA%D9%8F%D8%B4%D8%B9%D9%84-%D8%A3%D8%AD%D8%AF-%D9%81/>, dernière visite le 13/03/2018 à 16 :14.

(2) ليندة أونيسي، "التعديل الدستوري 2016 وأثره في تطوير الرقابة الدستورية في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، الجزائر، مجلد3، عدد02، جوان 2016، ص.108.

(3) فؤاد خوالدية، مرجع سابق، ص.17.

فمنذ إصدار التعديل الدستوري يوم 06 مارس 2016 إلى غاية كتابة هذه الأسطر تم إصدار 36 قانون في مختلف المجالات العسكرية، الاقتصادية الاجتماعية والحريات العامة.⁽¹⁾

(1) جدول يحدد القوانين التي صدرت بعد التعديل الدستوري 2016، من إعداد الباحث.

| الرقم | رقم القانون | التاريخ | المضمون | عدد الجريدة الرسمية |
|-------|-------------|------------|---|---------------------|
| 01 | 02-16 | 2016/06/19 | يتم الأمر رقم 66-156 مؤرخ في 08 يونيو 1966 والمتضمن قانون العقوبات. | 37 لسنة 2016 |
| 02 | 03-16 | 2016/06/19 | يتعلق باستعمال البصمة الوراثية في الإجراءات القضائية والتعرف على الأشخاص | 37 لسنة 2016 |
| 03 | 04-16 | 2016/06/19 | يعدل ويتم القانون 04-04 المؤرخ في 23 يونيو 2004 والمتعلق بالتقييس. | 37 لسنة 2016 |
| 04 | 05-16 | 2016/08/03 | يعدل ويتم الأمر رقم 76-112 مؤرخ في 9 ديسمبر 1976، المتضمن القانون الأساسي لضباط الاحتياط | 46 لسنة 2016 |
| 05 | 06-16 | 2016/08/03 | يتم الأمر 06-02 مؤرخ في 28 فبراير 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين. | 46 لسنة 2016 |
| 06 | 07-16 | 2016/08/03 | يتضمن تنظيم مهنة محافظ البيع بالمزايدة | 46 لسنة 2016 |
| 07 | 08-16 | 2016/08/03 | تسوية الميزانية لسنة 2013 | 46 لسنة 2016 |
| 08 | 09-16 | 2016/08/03 | يتعلق بترقية الاستثمار | 46 لسنة 2016 |
| 09 | 13-16 | 2016/11/03 | يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره | 65 لسنة 2016 |
| 10 | 14-16 | 2016/12/28 | يتضمن قانون المالية لسنة 2017 | 77 لسنة 2016 |
| 11 | 15-16 | 2016/12/31 | يعدل ويتم القانون رقم 83-12 المؤرخ في 02 يوليو 1983 والمتعلق بالتقاعد | 78 لسنة 2016 |

| | | | | |
|-----------------|---|------------|-------|----|
| 02 لسنة 2017 | يحدد قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها | 2017/01/10 | 01-17 | 12 |
| 02 لسنة 2017 | يتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة | 2017/01/10 | 02-17 | 13 |
| 02 لسنة 2017 | يعدل ويتم الأمر 70-20 مؤرخ في 19 فبراير سنة 1970، متعلق بالحالة المدنية | 2017/01/10 | 03-17 | 14 |
| 11 لسنة 2017 | يعدل ويتم القانون رقم 79-07 المؤرخ في 21 يوليو 1979، المتضمن قانون الجمارك | 2017/02/16 | 04-17 | 15 |
| 12 لسنة 2017 | يعدل ويتم القانون رقم 01-14 المؤرخ في 19 غشت 2001، والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها | 2017/02/16 | 05-17 | 16 |
| 20 لسنة 2017 | يعدل ويتم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 يونيو 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية | 2017/03/27 | 07-17 | 17 |
| 21 لسنة 2017 | تسوية الميزانية لسنة 2014 | 2017/03/27 | 08-17 | 18 |
| 21 لسنة 2017 | يتعلق بالنظام الوطني للقياس | 2017/03/27 | 09-17 | 19 |
| 57 لسنة 2017 | يتم الأمر 03-11 المؤرخ في 26 غشت 2003 يتعلق بالنقد والقرض | 2017/10/11 | 10-17 | 20 |
| 76 لسنة 2017 | يتضمن قانون المالية لسنة 2018 | 2017/12/27 | 11-17 | 21 |
| 05 لسنة 2018 | يتم القانون رقم 05-04 المؤرخ في 06 فبراير 2005 والمتضمن قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين | 2018/01/30 | 01-18 | 22 |
| 24 لسنة 2018 | يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2015 | 2018/04/23 | 03-18 | 23 |
| 27 لسنة 2018 | يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية | 2018/05/10 | 04-18 | 24 |
| 28 لسنة 2018 | يتعلق بالتجارة الالكترونية | 2018/05/10 | 05-18 | 25 |

| | | | | |
|-----------------|--|------------|-------|----|
| 34 لسنة 2018 | يعدل ويتم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 يونيو 1966 والمتضمن قانون الاجراءات الجزائية | 2018/06/10 | 06-18 | 26 |
| 34 لسنة 2018 | يتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي | 2018/06/10 | 07-18 | 27 |
| 35 لسنة 2018 | يعدل ويتم القانون رقم 04-08 المؤرخ في 14 غشت سنة 2004 والمتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية | 2018/06/10 | 08-18 | 28 |
| 35 لسنة 2018 | يعدل ويتم القانون رقم 09-03 المؤرخ في 25 فيفري سنة 2009 والمتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش | 2018/06/10 | 09-18 | 29 |
| 35 لسنة 2018 | يحدد القواعد المطبقة في مجال التمهين | 2018/06/10 | 10-18 | 30 |
| 46 لسنة 2018 | يتعلق بالصحة | 2018/07/02 | 11-18 | 31 |
| 46 لسنة 2018 | يعدل ويتم القانون رقم 63-278 المؤرخ في 26 يوليو سنة 1963 الذي يحدد قائمة الأعياد الرسمية | 2018/07/02 | 12-18 | 32 |
| 42 لسنة 2018 | يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2018 | 2018/07/11 | 13-18 | 33 |
| 47 لسنة 2018 | يعدل ويتم الأمر رقم 71-28 المؤرخ في 22 أبريل سنة 1971 والمتضمن القضاء العسكري | 2018/07/29 | 14-18 | 34 |
| 79 لسنة 2018 | يتضمن قانون المالية لسنة 2019 | 2018/12/27 | 18-18 | 35 |
| 04 لسنة 2019 | يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2016 | 2019/01/15 | 01-19 | 36 |

ومع ذلك لم يتم إخطار المجلس الدستوري لتحريك رقابة الدستورية، بالرغم من أن أحكام بعض المواد طعن بشأن دستورتيتها، ولعل أهمها قانون الجمارك الذي عدل بالقانون رقم 17-04،⁽¹⁾ بحيث هناك من ارتأى مخالفة مواده رقم 281 و303 و304، للمادة رقم 56 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تتضمن مبدأ "قرينة البراءة"، بحيث نصت تلك المواد على قلب عبء الإثبات ليصبح على عاتق المتهم، إضافة لحرمان المتهم من حقه في الدفاع.⁽²⁾

كما أن بعض النصوص القانونية لم تراخ تحفظات المجلس الدستوري، التي أقرها سلفا فعلى سبيل المثال نجد أن الفقرة الثانية من المادة الثالثة (03) من القانون رقم 16-13،⁽³⁾ نصت على " يكون مقر المجلس بمدينة الجزائر. " ولم تراخ أحكام الفقرة الثالثة من المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 (المادة 93 من دستور سنة 1996) الخاصة بالسلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، والتي تحفظ المجلس الدستوري بشأنها في الآراء التي أوردناها أعلاه بشأن مقر الهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات.

فهذه المعطيات توحى بأن سلطة الإخطار الاختيارية التي أصبحت في ظل وفاق سياسي (رئيس الجمهورية خاصة وبأقل درجة رئيسا غرفتي البرلمان والوزير الأول)، لا تولي أهمية كبيرة لرقابة دستورية القوانين، على اعتبار أنها مشاريع قوانين نابعة من الحكومة ومنفذة لبرنامج رئيس الجمهورية، وهي لا تنظم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالتالي لا تشكل خطرا على مكتسبات السلطة التنفيذية بتوسيع مجال السلطة التشريعية، كما أن الفاعل الجديد المتمثل في المعارضة البرلمانية مقيد بالنصاب الموصوف الذي لا يسمح له بمكنة إخطار المجلس الدستوري.

(1) القانون رقم 17-04، مؤرخ في 16 فيفري 2017، يعدل ويتم القانون رقم 79-07 المؤرخ في 21 يوليو 1979، المتضمن قانون الجمارك، ج.ر.ج.ج عدد 11 لسنة 2017.

(2) لأكثر تفصيل حول الموضوع، راجع: سامية بلجراف، "أوجه الدفع بعدم دستورية قرارات الإدانة في التشريع الجمركي الجزائري"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 1، العدد 15، 2017 ص ص. 07-30.

(3) قانون رقم 16-13 مؤرخ في 03 نوفمبر 2016، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج.ر.ج.ج عدد 65 لسنة 2016.

ومع ذلك فلا بأس بتناول بعض الأمثلة بخصوص رقابة القوانين التي يمكن استخراجها من اجتهادات المجلس الدستوري الجزائري والتي أقرها قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي لمسنا فيها مظاهر تأكيد تقنية الحصر.

أ-المثال الأول:⁽¹⁾

بمناسبة إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 يناير سنة 1997،⁽²⁾ ارتأى عدم دستورتها على أساس أنها أحالت أمر تحديد عدد ومقر ودائرة اختصاص المحاكم على التنظيم بموجب مرسوم رئاسي، وهو الأمر الذي يخالف نص المادة 125 التي تمنح حق رئيس الجمهورية بالتشريع ابتداءً في المواضيع التي لا تدخل في اختصاص البرلمان وبما أن المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي تدخل ضمن البند 6 من المادة 122 من دستور 1996 التي تحدد مجال تشريع البرلمان بالقوانين، فلا يمكن إحالة تطبيق هذه المادة القانونية على مرسوم رئاسي خاص برئيس الجمهورية، بل يحال على النصوص التنظيمية الخاصة برئيس الحكومة(الوزير الأول حالياً)، أو ما يعرف بالمراسيم التنفيذية.⁽³⁾

فالمجلس الدستوري حافظ على مبدأ الفصل بين السلطات(وربطه بمبدأ توزيع الاختصاصات)، الذي تبناه ضمناً المؤسس الدستوري في دستور سنة 1996، بحيث حدد لكل سلطة مجال اختصاصاتها،⁽⁴⁾ وضمناً حافظ على مكانة رئيس الجمهورية في التشريع

(1) رأي رقم 4 رأ - م د مؤرخ في 19 فبراير سنة 1997 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 يناير سنة 1997، ج.ر.ج. عدد 15 لسنة 1997.

(2) أمر رقم 97-11 مؤرخ في 19 مارس سنة 1997، يتضمن التقسيم القضائي، ج.ر.ج. عدد 15 لسنة 1997.

(3) فلقد تم تطبيق الأمر 97-11 والمتضمن التقسيم القضائي وتحديد اختصاص المجالس القضائية عن طريق المرسوم التنفيذي رقم 98-63 ماضي في 16 فبراير سنة 1998، ج.ر.ج. عدد 10 لسنة 1998.

(4) لأكثر تفصيل حول الموضوع، راجع: سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 257-258.

المستقل وليس تابع للقانون، وإن كانت نية البرلمان ممثلاً في هيئة انتقالية (المجلس الوطني الانتقالي) لم تتجه نحو هذا القصد.

ومما تقدم نستنتج أنه بالرغم من أن ظاهر هذا الرأي يوحي بأن المجلس الدستوري يحافظ على مجال اختصاص البرلمان الذي حدده له المؤسس الدستوري من خلال نص المادة 122 من دستور 1996، إلا أنه ضمناً أكد على استقلالية السلطة التنفيذية الخاصة برئيس الجمهورية كما أكد ضمناً على الحصر التشريعي للبرلمان من طرف المؤسس الدستوري بحيث ارتأى " أن المؤسس الدستوري، باعتماده مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطات العمومية قد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها، والتي لا يمكن أن تمارسه إلا في المجالات ووفق الكيفيات التي حددها لها الدستور صراحة".⁽¹⁾

ب- المثال الثاني:⁽²⁾

بمناسبة إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية حول دستورية القانون المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، وبخصوص المادة 21 منه والتي تخول النائب طلب سماع الهيئة التنفيذية للولاية التي انتخب فيها حول كل مسألة تتعلق بسير المصالح العمومية التابعة لدائرته الانتخابية، ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورتها على أساس أن هذا الإجراء يشكل أمراً موجهاً للسلطة التنفيذية ولا يندرج بتاتا ضمن صلاحيات النائب الدستورية، الأمر الذي يخالف مبدأ الفصل بين السلطات.

وبخصوص أحكام المادة 43 من نفس القانون المذكور أعلاه، وما تناولته من أسفار النواب تحت غطاء جواز دبلوماسي، قرر المجلس الدستوري عدم دستورتها على أساس " أن هذا الأخير يسلم حسب إرادة السلطة التنفيذية وحدها طبقاً للمواد 67 و 74 و 116 من الدستور، كما أن المجال المحدد للقانون العادي في المادة 115 من دستور 96، لا ينص

(1) رأي رقم 4 رأ - م د مؤرخ في 19 فبراير سنة 1997، سابق الذكر.

(2) قرار رقم 2 ق.ق.م.د/89، سابق الذكر.

على الأحكام المتعلقة بوثائق السفر وكيفية تسييرها، وبالتالي فهي من اختصاص السلطة التنظيمية وحدها كما هي محددة في المادة 116 من دستور 96⁽¹⁾.

فبهذا الرأي يؤكد المجلس الدستوري على مبدأ توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويُذكر المشرع العادي أنه لا يُسمح له بالتشريع خارج مجاله المحدد دستورياً حتى لو كان الأمر يتعلق بأعضاء البرلمان-المجال الخاص به كسلطة ذات سيادة-.

ومما تقدم ذكره نستنتج أن القوانين التي تم إخطار المجلس الدستوري بشأنها لم تسلم من رقابة الدستورية المشددة التي مارسها هذا الأخير للمحافظة على حدود التشريع والتنظيم كلما حاول البرلمان استعادة سيادته التشريعية التي زال بريقها بحصر المؤسس الدستوري لمجالها من جهة، والتفسير الضيق للمجلس الدستوري للمواد الدستورية المنظمة لها من جهة أخرى.

المطلب الثاني

تأثير وظائف البرلمان على إثر التضييق على سيادته في إنتاج القانون

نجد أن صياغة المادة 98 من دستور سنة 1996 (تقابلها المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016) كانت توحى أن غرفتي البرلمان تتمتعان بالسيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، لكن فلسفة المؤسس الدستوري لم تكن واضحة كفاية بهذا الخصوص وخاصة بعض المواد التي فندت تلك المسألة على غرار المادة 119، فتطلب الأمر تدخل المجلس الدستوري لتفسير التضارب الظاهري لتلك الأحكام الدستورية بهذا الخصوص، لكن التوجه الذي تبناه هذا الأخير في تأكيد تقنية الحصر جعلت بوادر تأثيره تمس الغرفة العليا في أهم وظيفة تملكها وهي إعداد القانون والتصويت عليه، وانتقل التأثير بطريقة غير مباشرة للغرفة السفلى ليمس حقها في تعديل النصوص القادمة إليها (فرع أول) ولم يقف الأمر عند هذا الحد بل مس هذا التأثير أهم ثاني سلطة للبرلمان وهي السلطة الرقابية (فرع ثاني)

(1) قرار رقم 2 ق.ق.م.د/89، سابق الذكر.

وأثره على حق التعديل المقرر للمجلس الشعبي الوطني

على غرار بعض الأنظمة الدستورية المقارنة⁽¹⁾، تبنت الجزائر في دستور سنة 1996 نظام الثنائية البرلمانية من خلال إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان بجانب المجلس الشعبي الوطني، يمارسان السلطة التشريعية من خلال توزيع الاختصاص التشريعي بينهما أو بالتعاون بينهما-كما مر معنا سابقا-⁽²⁾.

وكانت الغاية من الثنائية "هي إثراء البرلمان بالكفاءات المطلوبة المتخصصة والملمة بدقائق الأمور من أجل إصدار قوانين أكثر اتساقا، فالإنتاج التشريعي يكن دائما ذا نوعية أجود بمروره على جهتين."⁽³⁾

بالإضافة إلى إقامة نوع من التوازن بين السلطات وحتى بين غرفتي البرلمان نفسه عن طريق تهدئة المجلس الشعبي الوطني في حالة مصادقته على قانون انقيادا لعاطفة جيشة، وبالتالي تجنب البرلمان إصدار تشريعات غير مدروسة وغير سليمة.⁽⁴⁾

ولكن من خلال اجتهاد المجلس الدستوري بخصوص مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998، لمسنا حرص المجلس الدستوري على إقصاء مجلس الأمة من حق المبادرة وتعديل النصوص القادمة إليه من طرف الغرفة السفلى، وهو ما يعتبر تأثير غير مبرر على السيادة الممنوحة لمجلس الأمة في إعداد القانون والتصويت عليه (أولا)، وعلى إثر التعديل الدستوري لسنة 2016، ويتبنى المؤسس الدستوري الثنائية البرلمانية المتوازنة نسبيا تدعيما لسيادة البرلمان⁽⁵⁾ أثر المجلس الدستوري عبر موقفه السابق على غرفتي البرلمان معا في حق تعديل النصوص التي تصادق عليها كل غرفة، على حسب الحالة (ثانيا).

(1) راجع في هذا الموضوع: غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مرجع سابق، ص.80.

(2) وهو ما نصت عليه المادة 98 من دستور سنة 1996، سابق الذكر.

(3) بوزيد لزهاري، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة، الجزائر، العدد 7 لسنة 2004، ص.45.

(4) أنظر في نفس المعنى: أحسن رابحي، التشريع والمؤسسة التشريعية، مرجع سابق، ص.155.

(5) راجع نص المواد 136 و137 و138 من التعديل الدستوري 2016، سابق الذكر.

أولاً: تأكيد المجلس الدستوري على منع مجلس الأمة من حق المبادرة بالتشريع وحرمانه من تعديل النصوص

من خلال دستور سنة 1996 قبل التعديل، أسس المؤسس الدستوري لبيكاميرالية غير متساوية داخل البرلمان الجزائري، بحيث كان يُقضي أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين من خلال نص المادة 119 منه، والتي كانت تمنح حق المبادرة لنواب المجلس الشعبي الوطني بالإضافة إلى الوزير الأول دون مجلس الأمة.

وهو الأمر الذي أكدته المجلس الدستوري(1)، بل أكثر من ذلك قام هذا الأخير بمنع مجلس الأمة من حق التعديل أيضا(2) وهو ما اعتبر تأثير غير مبرر على سلطة التشريع التي منحت للغرفة العليا من خلال المادة 98 من دستور سنة 1996.

1- تأكيد المجلس الدستوري على منع مجلس الأمة من المبادرة بالتشريع

بمناسبة مطابقته للنظام الداخلي لمجلس الأمة، للدستور، سنة 1998، اعتبر المجلس الدستوري أنه " ...قد أسندت صلاحية المبادرة بالقوانين لكل من رئيس الحكومة والنواب دون سواهم... كما يتوجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه."(1)

فهذا الاجتهاد يبين لنا كيف ساهم المجلس الدستوري في منع مجلس الأمة من المبادرة البرلمانية على أساس نص المادة 119 من الدستور، متجاهلا نص المادة 98 منه وأكد أن دور مجلس الأمة في التشريع يأتي بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني.(2)

وبذلك أكد المجلس الدستوري على الثنائية غير المتساوية بين غرفتي البرلمان وتأكيدا على الفصل بينهما في مجال المبادرة التشريعية.

(1) رأي المجلس الدستوري رقم 04 / ر.ن.د / م.د / 98 مؤرخ في 10 فبراير سنة 1998، يتعلّق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج.ر.ج.ع.د عدد 08 لسنة 1998.

(2) محمد عمران بوليفة، "الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 10 لسنة 2014، ص.282.

وبالتالي حصر مهمة مجلس الأمة في رقابة المجلس الشعبي الوطني من خلال المصادقة دون المبادرة، على أساس دقة العمل التشريعي، أي أن هذا النظام يمنع التسرع في التشريع فلا يصدر القانون إلا بعد أن يدرس ويبحث مرتين من هيئتين مختلفتين ضمنا لاستقرار وديمومة السلطة التشريعية، ومن تم استقرار الدولة واستمراريتها.⁽¹⁾

فبالرغم من صحة هذا الطرح، إلا أن هذا الأمر كان يتعارض مع المادة 98 من دستور 1996 التي تنص على " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

وبالرغم من أن نص المادة لا يثير أدنى جدل في تقاسم السلطة التشريعية وممارستها بالتساوي من قبل غرفتي البرلمان إعداداً وتصويتاً، وهي القراءة التي تعززها مواد أخرى في الدستور⁽²⁾ على غرار المادتين 122 و123 والتي أوردتا لفظ "يشرع البرلمان"؛ بمعنى أن مجلس الأمة يملك سلطة إعداد القوانين والتصويت عليها، ابتداءً من اقتراح النصوص القانونية ثم دراسة اقتراحات النصوص داخل اللجان البرلمانية المعنية وتعديلها وصولاً إلى إعداد التقارير بخصوصها⁽³⁾، شريطة أن يوافق المجلس الشعبي الوطني على هذه المبادرة وبالتالي فلا يمكن لمجلس الأمة أن يصدر قانوناً دون موافقة المجلس الشعبي الوطني وبالمقابل لا يمكن لهذا الأخير إصدار قانون دون موافقة أو مصادقة مجلس الأمة.⁽⁴⁾

(1) أنظر في نفس المعنى : نصر الدين معمري، "تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر"، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة سطيف2، الجزائر، مجلد 15، عدد25، ديسمبر2017، ص.121.

(2) راجع في الموضوع: المواد 120 و122 و123 من دستور سنة 1996، سابق الذكر.

(3) مراد بلقاسم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته-دراسة مقارنة-، مكتبة الوفاء، الإسكندرية، 2009 ص.164.

(4) محمد بوديار، " مجلس الأمة كرمز لنظام الثنائية البرلمانية الواعدة"، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر العدد11 لسنة 2006، ص.57.

إلا أن نص المادتين 119 و 120 من دستور 1996 بالإضافة إلى القانون العضوي رقم 99-02،⁽¹⁾ كبلا دور مجلس الأمة في مجال التشريع الذي يعد جانبا أساسيا في العمل البرلماني.⁽²⁾

ربما تفسر نية المؤسس الدستوري بأنه أراد نظام بيكاميرالي غير متساوي بسبب حداثة التجربة البيكاميرالية والخوف من تعقد الإجراءات (نظام الذهاب والإياب)، الأمر الذي جعله يركز على التمييز في الدستور في مواطن عديدة بين شكلي أعضاء البرلمان باستعمال كلمتي النواب والأعضاء، ومن هنا نبعت المفارقة بين الغرفتين بمقتضى أحكام المواد من 103 إلى 112 من دستور 1996.⁽³⁾

وهو الطرح الذي أكده وزير العلاقات مع البرلمان حينما صرح " ...إن النظام التأسيسي في بلادنا يمنح حق المبادرة بالقوانين للنواب والوزير الأول، وفق الشروط والإجراءات المنصوص عليها في الدستور والقانون العضوي الناظم للعلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني..."⁽⁴⁾

مؤكدًا على منع مجلس الأمة من المبادرة البرلمانية والذي يعتبر انتقاص من السيادة التي أقرتها أحكام المادة 98 من الدستور لهذا الأخير من حقه في إعداد القانون والتصويت عليه، وذلك يمثل أول مظهر للإخلال بين مجلسي البرلمان على مستوى الوظيفة التشريعية كما يمثل أضعف نقطة بالنسبة للعمل التشريعي والسلطة التمثيلية للبرلمان تحديدا.⁽⁵⁾

-
- (1) راجع بهذا الخصوص نص المواد 21 و 22 و 23 من القانون العضوي رقم 99-02 الملغى، سابق الذكر.
 - (2) ماحي خليل، وزير العلاقات مع البرلمان سابقا، كلمة ألقاها بمناسبة أعمال الملتقى الدولي "الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة"، مجلة الوسيط، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 12 لسنة 2015 ص.74.
 - (3) وليد شريط، مرجع سابق، ص.230.
 - (4) محمود خيضري، وزير العلاقات مع البرلمان سابقا، كلمة ألقاها بمناسبة أعمال اليوم الدراسي تحت عنوان "العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة"، مجلة الوسيط، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 10 لسنة 2013، ص.77.
 - (5) أحسن رابحي، التشريع والمؤسسة التشريعية، مرجع سابق، ص.133.

ومن تم اعتبر بأن السبب الحقيقي لتبني المؤسس الدستوري لفكرة الثنائية البرلمانية في تلك الفترة يتعلق أساساً بمنع السيطرة على البرلمان، في حالة ظهور حزب معين مستقبلاً قد يسيطر على أغلبية مقاعد المجلس الشعبي الوطني أو لضمان استمرارية الدولة تقادياً لما حدث سنة 1992.⁽¹⁾

وحتى لا يلتفت مجلس الأمة عن هذا الدور ويضل هاجسه الرئيس، "عمد المؤسس الدستوري إلى سحب حق المبادرة البرلمانية منه."⁽²⁾

مع العلم أن هناك من كان يساند هذا السحب على أساس أن تمكين مجلس الأمة من حق المبادرة بالقانون يشكل خطراً على الإرادة الشعبية بالنظر أن ثلث الأعضاء معين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية القائد الأول للسلطة التنفيذية ويشترط أغلبية 3/4 الأعضاء للمصادقة على القانون، أي يجب موافقة على الأقل اثني عشر (12) عضواً معيناً من مجموع ثمان وأربعين (48) عضواً معيناً حتى وإن اجتمع كل الأعضاء المنتخبين البالغ عددهم 96 عضواً، مما يجعل فرص تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية وعلى مجلس الأمة خصوصاً يتنامى وفق رؤيتها وتوجهها.⁽³⁾

على كل رغم تباين ردود الأفعال حول مسألة منع مجلس الأمة من المبادرة بالتشريع في تلك الفترة، إلا أن هذا المنع أثر على أداء مجلس الأمة في أدائه المعياري بدليل أنه لم يقدم لنا لمسة إضافية في هذا المجال، ولم يكتف المجلس الدستوري بتأكيد هذا المنع، فراح يمنع مجلس الأمة من تعديل النصوص التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني، وهو ما اعتبر أكبر تأثير على سيادة مجلس الأمة التشريعية، كما سنفصله في النقطة الموالية.

2- منع مجلس الأمة من حق التعديل

إن دستور سنة 1996 لم يقر صراحة بحق مجلس الأمة في تعديل النصوص التي يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني فاسحاً المجال لإثارة الجدل حول ممارسة هذا

(1) أنظر في نفس المعنى: أحسن رابحي، التشريع والمؤسسة التشريعية، مرجع سابق، ص.166.

(2) محمد عمران بوليفة، "الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية"، مرجع سابق، ص.282.

(3) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، الجزائر، 2010، ص.234.

الحق⁽¹⁾، وفي ظل هذا الغموض تدخل المجلس الدستوري-باعتباره الجهاز المكلف بتفسير القواعد الأساسية- بمناسبة مطابقته النظام الداخلي لمجلس الأمة الأول سنة 1998 للدستور، بتقديم تفسيراً مفاده أن حق إبداء التعديلات على النصوص محل المناقشة يقتصر فقط على النواب والحكومة تأسيساً على أنه من يملك حق المبادرة بالتشريع يملك حق التعديل.⁽²⁾

وكنتيجة لما تقدم نجد أن المجلس الدستوري ارتأى أنه يمكن فقط للنواب إيراد تعديلات على مشاريع القوانين كما يمكن للحكومة إبداء تعديلات على اقتراح القوانين مستثنياً بذلك مجلس الأمة من هذا الحق المهم والضروري لاكتمال سيادته في إعداد القانون والتصويت عليه، مؤسسا اجتهاده على الأمور التالية:⁽³⁾

✓ احتج بمسألة إقصاء مجلس الأمة من المبادرة بالتشريع من خلال أحكام نص المادة 119 من الدستور.

✓ تعرض لتفسير نص المادة 120 من الدستور، على أساس أن تدخل مجلس الأمة في التشريع يكون تاليا لمصادقة المجلس الشعبي الوطني على النصوص، وبالتالي فإن المادة تقرر احتمال الخلاف فقط بين الغرفتين، أي أن المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه.

✓ وبالنتيجة اعتبر المجلس الدستوري أن إقرار التعديل وإجراءاته الواردة في مشروع النظام الداخلي لمجلس الأمة المعروض عليه يتعارض مع مقتضيات الدستور.

مما تقدم نجد أن المجلس الدستوري ومن خلال هذا الاجتهاد منع وبوضوح مجلس الأمة من حق التعديل مباشرة للنصوص المطروحة أمامه للمناقشة.

(1) للإطلاع حول الموضوع راجع: " العملية التشريعية ونظام التعديلات"، يوم دراسي منشور بمجلة الوسيط التي تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد العاشر لسنة 2013، ص ص.72-221.

(2) لأكثر تفصيل حول الموضوع راجع: مراد رداوي، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، مرجع سابق، ص ص.261-262.

(3) رأي رقم 04 / ر.ن.د / م.د / 98، سابق الذكر.

وهو ما أكده جواب أول وزير للعلاقات مع البرلمان عن التساؤل الذي وجه له حول عدم منح مجلس الأمة حق تعديل النصوص القانونية المحال إليه من المجلس الشعبي الوطني بقوله " لقد منح الدستور المجلس الشعبي الوطني حق التعديل ومنح مجلس الأمة حق إبداء الرأي في اللجنة المتساوية الأعضاء".⁽¹⁾

مع العلم أن أحكام نصوص الدستور التي استند عليها المجلس الدستوري لرفضه الإجراء الذي قام به أعضاء مجلس الأمة بتنظيم حقهم في التعديل من خلال النظام الداخلي المنظم لمجلس الأمة، لم تصرح مباشرة على الإطلاق بأن المجلس لا يتمتع بحق التعديل.⁽²⁾

بحيث خلص بعض من الفقه الجزائري أن رأي المجلس الدستوري هو في الواقع نتاج سبب غير قانوني، وأكثر من ذلك يتم استخدام الدافع لتبرير لرأي غير مؤسس على القانون فبنصه على "...المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل..." فالمجلس الدستوري لم يبحث إلا عن فكرة وهمية عن اعتقاد أن قراره مؤسس قانونا.⁽³⁾

بينما خلص البعض الآخر أن الذي أخلط الأمور بالنسبة لكيفية ممارسة مجلس الأمة لحقه في تعديل النصوص القانونية المحالة عليه، هو الظرف الزمني الذي وضع فيه النظام الداخلي لمجلس الأمة، بحيث صادق هذا الأخير على نظامه الداخلي الأول في 22 جانفي 1998⁽⁴⁾، في غياب نص القانون العضوي رقم 99-02 الذي لم يصدر إلا في 08 مارس 1999، بحيث في غياب هذا النص الذي أحالت إليه المادة 120 من الدستور لتحديد إجراءات تنظيمها، قام أعضاء مجلس الأمة بإدخال المواد المتعلقة بالتعديل وإجراءاته

(1) محمد كشود، "المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة"، دراسات ووثائق، نشرية تصدر عن مجلس الأمة الجزائر، 1998، ص.58.

(2) ججيقة سعيداني لوناسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2007/2008، ص.170-171.

(3) Abdelmajid Djebbar, op.cit., pp.120.121.

(4) النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر سنة 1998، ج ر ج ج عدد 08 لسنة 1998.

المنقولة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حرفياً،⁽¹⁾ فالمادة 120 تقرر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين، ويسند حله إلى لجنة متساوية الأعضاء، مما يستتج منه أن مجلس الأمة متاح له فقط رفع اقتراحات التعديلات التي يراها على اللجنة المذكورة، دون حق التعديل المباشر للنصوص المعروضة عليه.⁽²⁾

وهو نفس التوجه الذي كرسه المشرع من خلال نص المادة 28 من القانون العضوي رقم 99-02 بحيث نصت على "يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة".
ومن الواضح أن هذه المادة التزمت برأي المجلس الدستوري المذكور أعلاه والذي قضى بانعدام حق مجلس الأمة في التعديل، على اعتبار أن آراء المجلس الدستوري وقراراته تتمتع بحجية الشيء المقضي فيه،⁽³⁾ وبالتالي نجد أن المكان الوحيد الذي كان يسمح فيه لمجلس الأمة بالتعديل هو داخل اللجنة المتساوية الأعضاء.

وهو الأمر الذي أكدته المدير العام للتكوين والدراسات التشريعية بالمجلس الشعبي الوطني بقوله "لا يمكن لمجلس الأمة أن يأخذ بعين الاعتبار حكماً تم إلغاءه من النص الأصلي بموجب التعديل الذي أدخل في إطار المسار التشريعي الجاري بالمجلس الشعبي الوطني، بل يجب عليه دراسة النص مثلما صوت عليه المجلس وحتى وإن كان مجلس الأمة لا يملك حق التعديل فإنه يستطيع رغم ذلك أن يفرض وجهة نظره من خلال التوصيات والملاحظات التي تصوغها اللجنة الدائمة المختصة في الموضوع، وكذا اللجنة المتساوية الأعضاء بخصوص نص القانون الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني".⁽⁴⁾

(1) النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المعدل والمتمم، مؤرخ في 11 عشت 1997، ج ر ج ج عدد 53 مؤرخة في 13 غشت سنة 1997.

(2) راجع بخصوص هذا التوجه: بوزيد لزهاري، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، مرجع سابق، ص.61.

(3) الأمين شريط، "حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري-دراسة مقارنة-"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد العاشر، أكتوبر 2005، ص.121.

(4) بوعلام طاطاح، "ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعية، الخامسة والسادسة (2002-2012)"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 10 لسنة 2013، ص.224.

فهذا الأمر جعل البعض يعتقد "أن إبعاد مجلس الأمة من حق المبادرة وحق التعديل في تلك الفترة كان خطوة نحو تضيق نطاق مشاركته في العمل التشريعي، إذ أن هذه المشاركة كان من شأنها تدعيم آليات فك الحصار الذي تفرضه الأغلبية البرلمانية والتي غالبا ما تكون على توافق مع الحكومة في توجيهها الحزبي."⁽¹⁾

وفي هذا السياق يرى بعض من الفقه الجزائري "أن أهم تأثير أحدثه المجلس الدستوري على البرلمان الجزائري كان رأيه المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس الأمة سنة 1998، الشيء الذي جمده منذ ذلك الحين حتى اليوم وأبعده عن العمل التشريعي"⁽²⁾ وبغض النظر عن مدى صحة هذا الرأي فقد شكل إحدى أهم الخلافات بين البرلمان والمجلس الدستوري ولا زال محل نقاش فقهي.

وما يهمنا في مجال بحثنا هو أن المجلس الدستوري من خلال هذا الاجتهاد أكد على نسبية سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، بحيث نجده يفرق بين غرفتي البرلمان في التمتع بتلك السيادة النسبية وفق إرادة النظام السياسي السائد في تلك الفترة وأهدافه من إنشاء الغرفة الثانية، بمعنى لم تنشأ الغرفة العليا لإعداد القانون والتصويت عليه بكل سيادة، وإنما لفرملة اندفاع الغرفة السفلى في حالة تغير الأغلبية البرلمانية المساندة لرئيس الجمهورية، ومحاولة عرقلتها لمشاريع الحكومة المنفذة لبرنامج هذا الأخير.

ثانياً: منع كلا غرفتي البرلمان من تعديل النصوص القادمة إليها حسب الحالة تكريسا لرأي المجلس الدستوري السابق

ألزم المؤسس الدستوري الجزائري الوزير الأول من خلال أحكام نص التعديل الدستوري لسنة 2016، بإيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة، وبأن يودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني.⁽³⁾

(1) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 مرجع سابق، ص.37.

(2) الأمين شريط، "مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري"، مرجع سابق، ص.14.

(3) أنظر نص المادة 137 من التعديل الدستوري 2016.

الأمر الذي يستنتج منه مبدئياً تخلي المؤسس الدستوري على الاتجاه الوحيد في صياغة النص القانوني عن طريق منح مجلس الأمة سلطة التشريع في تلك المجالات الخاصة على أساس اختصاصه بها، كون ثلثي (3/2) أعضائه من المجالس المحلية المنتخبة.

وهو ما ارتآه المجلس الدستوري الجزائري بمناسبة فحصه لمشروع تعديل الدستور لسنة 2016 من خلال المواد 136 و137 و138 منه، بحيث اعتبر " أن إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة تأسيساً على خصوصية تركيبة ثلثي أعضاء مجلس الأمة." (1)

فكان لا بد على المشرع أن يكيف إجراءات تنظيم التشريع بين غرفتي البرلمان مع الأحكام الدستورية بتزكية من المجلس الدستوري، وهذا ما لمسناه من خلال نص المادة 20 من القانون العضوي رقم 16-12، والتي نصت على " يودع الوزير الأول مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة وتودع كل المشاريع الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني طبقاً للإجراءات التي تنص عليها أحكام المادتين 136 و137 من الدستور، يشعر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة بالاستلام، ويتلقى مكتب الغرفة مشروع أو اقتراح القانون المودع لدى الغرفة الأخرى للإطلاع عليه."

لكن من خلال نص المادة 28 من نفس القانون العضوي، (2) لمسنا أن المشرع العضوي تأثر برأي المجلس الدستوري الذي من خلاله منع مجلس الأمة من حق التعديل

(1) رأي المجلس الدستوري رقم 01/16 ر.ت.د/م د، سابق الذكر.

(2) نصت المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12، سابق الذكر على ما يلي " مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه يحق للجنة المختصة وللحكومة والنواب والمجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته، لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى، يحدد النظام الداخلي لكل غرفة إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديلات."

في مشاريع القوانين التي تصادق عليها الغرفة الأولى⁽¹⁾، بحيث بالرغم من تمكين مجلس الأمة من المبادرة بالتشريع أبقى المشرع العضوي على منعه من تعديل مشاريع القوانين التي يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني، وبالمقابل منع هذا الأخير أيضا من تعديل النصوص التي يصادق عليها أعضاء مجلس الأمة، لكن منح لكلا الغرفتين حق الاختلاف في المواضيع الخاصة بكليهما وفق إجراءات وشروط خاصة في اللجنة المتساوية الأعضاء.

فإن سلطنا أن منع مجلس الأمة من حق التعديل في المواضيع الخاصة بالمجلس الشعبي الوطني تأسيسا على أن آراء المجلس الدستوري تتمتع بحجية الشيء المقضي فيه⁽²⁾ الأمر الذي دفع بالمشرع في الاستمرار بمنع مجلس الأمة من حق التعديل خوفا من القضاء بعدم دستورية تلك الأحكام، فما حجة المشرع العضوي في حرمان الغرفة الأولى من حق التعديل في المواضيع الخاصة بالغرفة الثانية مخالفا بذلك ما هو معمول به لدى الدول التي تأخذ بالثنائية البرلمانية؟ لكن إذا علمنا أن مشروع القانون العضوي نابع عن الحكومة ومؤيد من الأغلبية الموالية لها، زال التعجب وحتى التفكير في ذلك السؤال.

وتأكد هذا الأمر من خلال النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، بحيث نصت المادة 71 منه على ما يلي "طبقا لأحكام المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه تقدم اقتراحات التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس في المسائل التي نصت عليها أحكام المادة 137 من الدستور من قبل الحكومة و/أو اللجنة المختصة و/أو عشرة (10) أعضاء المجلس..."⁽³⁾

ف نجد أن أحكام هذه المادة جاءت متأثرة بأحكام المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق الذكر، بحيث نظمت حق مجلس الأمة في تعديل مشاريع واقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس في المسائل التي نصت عليها أحكام المادة 137

(1) رأي رقم 04 / ر.ن.د / م.د / 98، سابق الذكر.

(2) تنص المادة 191 من التعديل الدستوري 2016 على ما يلي "...تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية."

(3) النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، سابق الذكر.

من الدستور، دون التطرق لحق مجلس الأمة في اقتراح تعديلات على النصوص المصادق عليها والمحالة إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.

وبالتالي امتنع أعضاء مجلس الأمة من الخوض في الأمر متأثرين بالقانون العضوي رقم 16-12 الذي قيدهم بالإضافة إلى رأي المجلس الدستوري الذي اعترض على تنظيمهم حق تعديل النصوص التي صادق عليها أعضاء الغرفة الأولى بمناسبة إعداد نظامهم الداخلي الأول سنة 1998،⁽¹⁾ أين مارس المجلس الدستوري سلطة إنشائية.⁽²⁾

الأمر الذي يستنتج منه أن المجلس الدستوري أصبح له تأثير على سيادة البرلمان من خلال تقييد إرادة المشرع في تكييف أحكام الدستور وفق إرادة الهيئة الرقابية بطريقة غير مباشرة متحججة هذه الأخيرة بنص المادة 191 من الدستور التي تعطي لآرائها وقراراتها حجية الشيء المقضي فيه وهي ملزمة لكل السلطات العامة والسلطات الإدارية والقضائية بالرغم من تغير الظروف التي كان يؤسس عليها المجلس الدستوري فلسفة المنع.

ولم يتوقف هذا التأثير غير المباشر عند حد سلطة البرلمان التشريعية، بل تعداه بطريقة غير مباشرة إلى سلطة البرلمان الرقابية، التي تقلصت في الوقت الذي تزايد فيه نفوذ السلطة التنفيذية.

وهذا ما سنحاول متابعته في الفرع الثاني وذلك من خلال متابعة تقلص دور البرلمان في الرقابة على الحكومة، ونحاول أن نتابع التبريرات التي أوردها المجلس الدستوري بخصوص هذه العقلنة والتقييد المتشددتين.

الفرع الثاني: التأثير على الوظيفة الرقابية من خلال التضييق على إنتاج قواعد تنظيمها

يتمتع المجلس الدستوري بصلاحيات رقابية جميع القواعد القانونية المنظمة لوظيفة الرقابة البرلمانية في مواجهة الحكومة، بحيث يخضع القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة لرقابة المطابقة الاجبارية السابقة، كما تخضع الأنظمة الداخلية لغرفتي

(1) رأي المجلس الدستوري رقم 04 / ر.ن.د. / م.د. / 98، سابق الذكر.

(2) ججيفة سعيداني لوناسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مرجع سابق، ص.170.

البرلمان- التي تعتبر نصوص تطبيقية لهذا الأخير- لنفس الرقابة وهو ما يجعل للمجلس دور المدقق والمؤثر على تلك القواعد حتى لا تكون سلاح خطير بيد البرلمان في مواجهة الحكومة- التي تملك أسلحة مضادة ولعل أخطرها سلطة الحل-مخلا بذلك بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولمعرفة مدى تأثير الرقابة الدستورية على سلطة البرلمان الرقابية، سنحاول من خلال النقاط المالية استخراج بعض مظاهر هذا التأثير.

أولاً: منع مجلس الأمة من إصدار لائحة تخرج الحكومة

نصت المادة 134 من دستور سنة 1996 في فقرتها الرابعة أنه " إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويًا كان أو كتابيًا، يبرر إجراء مناقشة تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة...".

وانطلاقًا من هذه الاحالة الصريحة للمؤسس الدستوري لغرفتي البرلمان بوضع الشروط الضرورية للمناقشة في الأنظمة الداخلية لهاته الأخيرة، قام مجلس الأمة سنة 1999 بتنظيم هذه المسألة من خلال نظامه الداخلي، ولكن ومن خلال المادة 104 منه حاول أن يجعل أثر لتلك المناقشة بإمكانية تتويجها بالمصادقة على لائحة تخرج الحكومة.

غير أن المجلس الدستوري وعلى إثر مطابقته للنظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور ارتأى أن " فيما يخص الفقرة الأخيرة من المادة 104 من النظام الداخلي موضوع الإخطار والمحرة كالاتي:

" يمكن أن تنتهي المناقشة بالمصادقة على لائحة حسب الشروط المذكورة في المادة 95.

- اعتبارًا أن مجلس الأمة أقرّ، بموجب هذه الفقرة، إمكانية إنهاء المناقشة بالمصادقة على لائحة حسب الشروط المذكورة في المادة 95 من النظام الداخلي دون أن يبيّن الأساس المعتمد عليه.

- واعتبارًا أن المؤسس الدستوري قد بيّن، بمقتضى المادة 80 (الفقرة الرابعة) من الدستور الحالة الوحيدة التي يمكن فيها لمجلس الأمة إصدار لائحة.

- واعتبارا بالنتيجة، أن مجلس الأمة حين أورد حالة أخرى يمكنه فيها المصادقة على لائحة غير تلك الحالة المنصوص عليها صراحة في المادة 80 (الفقرة الرابعة) من الدستور يكون قد خالف أحكام هذه المادة.⁽¹⁾

فأكد المجلس الدستوري أن مجلس الأمة مخول فقط بإصدار لائحة على إثر تقديم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة لهذا الأخير، وأكد أن الأسئلة البرلمانية المتبوعة بمناقشة معدومة الأثر وعدم فاعليتها.

وتجدر الإشارة أن المؤسس الدستوري من خلال تعديل سنة 2016 أحال بدوره من خلال المادة 152 في فقرتها الخامسة- والتي صيغت بنفس صياغة الفقرة الرابعة من المادة 134 من دستور سنة 1996- على النظام الداخلي لغرفتي البرلمان لتنظيم شروط المناقشة والآثار المترتبة عليها في حالة عدم اقتناع أعضاء البرلمان ببرد عضو الحكومة على الأسئلة البرلمانية.

ولم يحاول أعضاء البرلمان إثارة مسألة إصدار اللائحة مرة أخرى بمناسبة إعداد نظامهم الداخلي لسنة 2017،⁽²⁾ وخاصة بعد دسترة مسألة أن آراء وقرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية.

والأمر المثير للجدل في المسألة أن أعضاء مجلس الأمة قيدوا أنفسهم من خلال نظامهم الداخلي بتعديلاته المختلفة لغاية عام 2017، بشرط أن يطلب ثلاثين (30) عضواً إجراء مناقشة حول الأسئلة البرلمانية التي تكون أجوبتها سطحية وغير كافية وشفافية للعضو الطارح للسؤال.

ولعل الأمر يرجع لسيطرة الأغلبية البرلمانية الموالية للحكومة داخل قبة الغرفة العليا الأمر الذي يجعلهم يقيدوا المعارضة بشروط تعجيزية للتمكن من احراج الحكومة فما بالك إثارة مسؤوليتها.

(1) رأي رقم 09/ر.ن.د/م د/99 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل والمتمم، لمجلس الأمة للدستور، ج.ر.ج.ج عدد 84 لسنة 1999.
(2) وهو ما نصت عليه المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، سابق الذكر.

ويؤكد القول "أن الجبرية التنفيذية تهيمن بحق على إعداد القانون الناظم والنظام الداخلي للذات يعدان في صالحها."⁽¹⁾

كما أن المجلس الدستوري وافق على هذه الشروط التعجيزية بالرغم من عدم الإشارة إليها لا في الدستور ولا القوانين العضوية المتعلقة بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، رقم 02-99 الملغى⁽²⁾ أو رقم 12-16 الحالي، الأمر الذي يؤكد التأثير السلبي للمجلس الدستوري على البرلمان في حالة سكوته على تشريع أحكام لم يشر لها الدستور وتكون لصالح ضمان استقرار الحكومة على حساب التضييق على سيادة البرلمان الرقابية.

وتبقى الوسيلة الوحيدة أمام نواب المعارضة لإخراج الحكومة أمام الرأي العام هي مسألة نشر الأسئلة والأجوبة طبقاً للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان.⁽³⁾

ثانياً: استبعاد اللجان الدائمة من ممارسة التحقيق البرلماني

تدخل المجلس الدستوري في عدة مناسبات من أجل تقييد آلية التحقيق والتأكيد على فلسفة المؤسس الدستوري الجزائري بشأنها؛ أي أنها مجرد آلية استعلامية ولا ترقى لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة.

وكان من بين أهم تأثيرات المجلس الدستوري في تقييد لجان التحقيق هو استبعاد اللجان الدائمة من التحقيق على اعتبار أن التحقيق هو مهمة خاصة بلجنة التحقيق وهي لجان مؤقتة تتحل بمجرد انتهاء دورها، ولمزيد من التوضيح حول هذا الاستبعاد سنحاول تناول اجتهادات المجلس الدستوري بهذا الخصوص من خلال النقاط الموالية.

(1) عبد الله بوقفة، العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري مرجع سابق، ص.408.

(2) أنظر في نفس المعنى: نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص.126.

(3) وهو ما نصت عليه المادة 76 من القانون العضوي 12-16، سابق الذكر.

1- استبعاد اللجان الدائمة من التحقيق بمناسبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور سنة 1989

حاول المجلس الشعبي الوطني من خلال المادة 49 من نظامه الداخلي لسنة 1989 تمكين اللجان الدائمة من آلية التحقيق، لكن تدخل المجلس الدستوري في قراره المتعلق بمطابقة اللائحة المتضمنة لهذا النظام الداخلي للدستور واعتبر أنه " إذا كانت المادة 94 من الدستور تنص على أنه يجب على المجلس الشعبي الوطني في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيما لثقة الشعب ويظل يتحسس تطلعاته، فإن المادة 49 من النظام الداخلي لا يمكن في أي من أحكامها أن تمنح اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني أو لأعضائها سلطة تفتيشية من شأنها أن تشكل مساً بمبدأ الفصل بين السلطات وبالاستقلالية اللازمة للهيئة التنفيذية، وأن المادة 94 من الدستور في هذه الحالة لا تعطي للجان الدائمة سوى الحق في الزيارات الإعلامية التي تساعد على حسن تقدير المسائل التي تطرح لدى دراسة القوانين، غير أنه بالنظر إلى أن الجزء الأخير من جملة الفقرة 2 من المادة 49 المحررة كالاتي " أو حول مواضيع هامة على الساحة متعلقة بالقطاعات التي تدخل في صلاحيتها " قد يؤدي إلى إضفاء طابع تأسيسي على التدخل، وهو ما يتناقض مع أحكام المادة 151 من الدستور التي تمنح للمجلس الشعبي الوطني أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة."

واعتبر المجلس الدستوري بأن الجزء الأخير من الفقرة 2 من المادة 49 المحررة كالتالي " أو حول مواضيع هامة على الساحة متعلقة بالقطاعات التي تدخل في صلاحيتها " غير مطابق للدستور.⁽¹⁾

بمعنى أن المجلس الدستوري اعتبر أن التحقيق ليس بمهمة كاملة للمجلس الشعبي الوطني بل هو اختصاص للجنة التحقيق فقط، ويستبعد اللجان الدائمة كلية من ممارسته

(1) قرار رقم 3 ق.ن.د.م د/89 مؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1989 يتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر سنة 1989، ج.ر.ج. عدد 54 لسنة 1989.

حيث أن عمل هذه الأخيرة لا يعدو كونه مهمة إعلامية في شكل زيارات لتقدير حاجياتها في دراسة القوانين.⁽¹⁾

كما لمسنا من هذا الاجتهاد المبكر نية المجلس الدستوري في دعم الاستقلالية اللازمة للهيئة التنفيذية على حساب التضييق على السلطة التشريعية.

2- التأكيد على استبعاد اللجان الدائمة من التحقيق بمناسبة مطابقة تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور سنة 1999

حاول مجلس الأمة بمناسبة تعديل نظامه الداخلي سنة 1999، أن ينشئ لجان مؤقتة في مسائل ذات مصلحة عامة عند الضرورة على أساس المادة 10 منه، الأمر الذي استدعى تدخل المجلس الدستوري من خلال رأيه بمناسبة مطابقته لهذا التعديل حيث اعتبر " أن مجلس الأمة قد بيّن، بموجب المادة 53 من النظام الداخلي، موضوع الإخطار، الأساس القانوني المعتمد عليه لإنشاء اللجان المؤقتة وبيّن بمقتضى المادة 56 من نفس النظام إمكانية إنشاء تلك اللجان في المسائل ذات المصلحة العامة عند الضرورة متخذا في ذلك المادة 10 من القانون العضوي المذكور أعلاه، أساسا لإنشاء تلك اللجان واعتبارا أن المؤسس الدستوري قد أقرّ بمقتضى المادتين 117 و161 من الدستور، أنه من اختصاص كل غرفة من البرلمان تشكيل لجان دائمة ولجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة دون سواها، واعتبارا بالنتيجة، أن مجلس الأمة، حين استند إلى المادة 10 من القانون العضوي، المذكور أعلاه، لإنشاء اللجان المؤقتة فإنه يكون بذلك قد خالف أحكام المادة 161 من الدستور."⁽²⁾

وبهذا الاجتهاد أراد المجلس الدستوري ضمنا أن يبقي للجان الدائمة للبرلمان حق سماع الحكومة فقط، التي يمنحه إياها دستور سنة 1996 بالمادة 133 منه، ولم يعتبره وسيلة من وسائل الإعلام في رقابة البرلمان على أعمال الحكومة، ذلك لأن مكانته الطبيعية

(1) أنظر في نفس المعنى: كمال ديبلي، "النظام القانوني للجان البرلمانية الدائمة في التشريع الجزائري"، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، مجلد7، عدد1، جوان 2016، ص.229.

(2) رأي رقم 09/ر.ن.د/م د/99، سابق الذكر.

ضمن الوظيفة التشريعية لغرفتي البرلمان، أين تستعمله اللجان الدائمة للاستفسار حول مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة، لذا فهو وسيلة استفسار وليس تحقيق ورقابة للنشاط الحكومي.⁽¹⁾

وأساس هذا الاجتهاد هو الحفاظ على استقرار الحكومة، ذلك أنه في حالة ما إذا تمكنت اللجان الدائمة من ممارسة وسائل التحقيق فإنها ستعرقل أو بالأحرى ستضايق الحكومة في نشاطها، بحكم ديمومتها طوال العهدة التشريعية مع تخصصها وتعددتها لذلك فضل إبقاء مهمة التحقيق من اختصاص لجان التحقيق التي قيدها المؤسس الدستوري وعقلن عملها.⁽²⁾

على عكس ما هو معمول به في فرنسا مثلا، أين خولت المادة 145 المعدلة والمتممة⁽³⁾ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية للجان الدائمة من خلال مقرريها صلاحية تحرير تقارير استعلامية على مدار السنة حول العمل الحكومي وفي هذا الإطار يمكن للجان الدائمة الاستماع لأي عضو من الحكومة، وهذه المهمة الاستعلامية تقترب كثيرا من عمل لجان التحقيق.⁽⁴⁾

3: التأكيد على استبعاد اللجان الدائمة من التحقيق بمناسبة مطابقة تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور سنة 2017

بمناسبة وضع النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ومحاولة منه لتحديد الأحكام التي تخضع لها البعثة الاستعلامية التي استحدثتها التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يُوضح هذا النظام المسألة، هل يقترب عمل هذه البعثات من عمل لجان التحقيق أم

(1) أنظر في نفس المعنى: عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق ص.382.

(2) أنظر في نفس المعنى: نعيمة جعفري، "محدودية دور اللجان البرلمانية الدائمة للغرفة الثانية-دراسة مقارنة" مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة طاهر مولاي سعيدة، الجزائر، مجلد1، عدد2، ديسمبر 2014 ص.201.

(3) لأكثر تفصيل حول المادة 145 وتعديلاتها المختلفة من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية: يرجى اتباع الرابط التالي:

<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp>, dernière visite le 06/01/2018 à 11:17

(4) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص.350.

دورها إعلامي فقط بحيث نصت المادة 50 من ذات النظام على " يقدم طلب اللجنة الدائمة، تشكيل بعثة استعلامية مؤقتة إلى مكتب المجلس للبت فيه، في حالة قبول الطلب يبلغ الوزير الأول ببرنامج البعثة الاستعلامية، تعد البعثة الاستعلامية المؤقتة تقريرا عن الموضوع، يرفع إلى رئيس المجلس."

ونصت المادة 51 من نفس النظام على " توضع تحت تصرف البعثات الاستعلامية كل الوسائل البشرية والمادية اللازمة."

فباستقراءنا لهاتين المادتين، نستنتج أن مجلس الأمة لم يُزل الغموض عن كيفية تشكيل هذه البعثات ولا عن كيفية سير عملها والسلطات الممنوحة لها.

وهذا بتأثير رأي المجلس الدستوري بمناسبة مطابقته لهذا النظام الأخير للدستور⁽¹⁾ حيث حاول أن يفسر فلسفة المؤسس الدستوري من تبني هذه البعثات الاستعلامية حيث ارتأى " أن مجلس الأمة باستعماله مصطلح "إيفاد" في المادة المذكورة أعلاه وإقراره إجراء تقديم اللجنة الدائمة طلب إيفاد بعثة استعلامية مؤقتة فإنه لم يعبر بأمانة عن مصطلح "تشكيل" المكرس دستوريا وبذلك يكون قد اضفى معنى مغاير لما ورد في المادة 134(فقرة 2) من الدستور... اعتبارا أن المادة 52 حددت اجراءات تشكيل البعثات الاستعلامية التي يمكن للجان الدائمة تشكيلها طبقا للمادة 134 من الدستور وأن الفقرة الرابعة(4) من تلك المادة أحالت للمكتب تحديد كفيات تطبيقها واعتبارا أن إحالة الفقرة المذكورة أعلاه لتحديد كفيات تطبيق المادة 52 لمكتب مجلس الأمة الذي تختلف كفيات إعداد قراراته والمصادقة عليها عن كفيات الإعداد والمصادقة على النظام الداخلي لمجلس الأمة. واعتبارا بالنتيجة أن الفقرة الرابعة من المادة 52 من النظام الداخلي موضوع الإخطار جاءت مخالفة للمادة 134(الفقرة 3) من الدستور."

فنستنتج من هذا الرأي أن المجلس الدستوري أراد أن يحصر دور اللجان الدائمة في طلب تشكيل البعثات الاستعلامية فقط، بحيث ليست هي من لها حق إيفاد هذه البعثات

(1) رأي رقم 02/ر.ن.د.م/د.17، سابق الذكر.

للاستعلام، بل هو من حق المجلس، وهو الأمر الذي تجلى من خلال المادتين المذكورتين أعلاه، بحيث المجلس هو الذي يوافق على تشكيل البعثات ورئيس المجلس هو من يستلم تقرير البعثة الاستعلامية وليس رئيس اللجنة الدائمة.

كما منع المجلس الدستوري أعضاء المجلس إحالة تنظيم البعثات الاستعلامية على مكتب المجلس، لكي لا تفلت من رقابته، ويتمكن أعضاء المجلس من محاولة إحراج الحكومة وإعطاء سلطات أكبر للجان الدائمة، الأمر الذي جعل مجلس الأمة لا يُفَصِّلُ في النظام الاجرائي للبعثات الاستعلامية، ونتج عن ذلك قصور في تنظيمها.

مع العلم أن المجلس الدستوري بمناسبة رأيه حول مشروع تعديل الدستور لسنة 2016⁽¹⁾ اعتبر أن تعديل المادة 117 يقوي دور السلطة التشريعية بمنحها إمكانية تشكيل بعثات إعلامية حول مواضيع وطنية، والنص على إدراج الأحكام التي تخضع لها هذه البعثات ضمن النظام الداخلي لكل غرفة من الغرفتين.

كما أنه وبمناسبة عرض الوزير الأول السابق عبد المالك سلال لمشروع تعديل الدستور يوم 07 فيفري 2016 أمام البرلمان المجتمع بغرفتيه، صرح بما يلي "...فيما يتعلق بالسلطة التشريعية تهدف التعديلات على الخصوص، إلى تعميق مبدأ الفصل بين السلطات والتعاون بينهما ودعم دور البرلمان ومنح المعارضة السياسية وصفا دستوريا، في هذا الإطار يقترح دعم وظيفة مراقبة البرلمان على عمل الحكومة بالسماح لكل لجنة دائمة في البرلمان بتشكيل مهمة استعلام مؤقتة حول مواضيع محددة...".⁽²⁾

من خلال هذا العرض نستنتج أن المؤسس الدستوري منح للجان الدائمة وظيفة رقابة الحكومة من خلال تشكيل البعثات الاستعلامية المؤقتة، وبالتالي فإن عقلنة المجلس الدستوري لهذه الآلية وابعادها عن الوصف الرقابي غير مبرر، إذا كانت فلسفة المؤسس الدستوري واضحة بهذا الخصوص، بحيث أعطى للجان الدائمة وظيفة رقابية وليس سوى

(1) الرأي رقم 01/16 ر.ت.د/م د، سابق الذكر .

(2) للإطلاع على عرض الوزير الأول السابق عبد المالك سلال لمشروع تعديل الدستور يوم 07 فيفري 2016

أمام البرلمان المجتمع بغرفتيه: يرجى الاطلاع على رابط الوزارة الأولى في الأسفل:

<http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/documents/discours.html>, dernière visite le 06/01/2018 à 21 :09.

الحق في الزيارات الاعلامية التي تساعد على حسن تقدير المسائل التي تطرح لدى دراسة القوانين.

كما يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري اقتبس تلك الأحكام من المادة 145 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية، المذكورة أعلاه.

وعلمنا نجد أن اللجان البرلمانية الدائمة عرفت تقنية المهام الاستطلاعية حتى في غياب النص عليها سابقا في القوانين والأنظمة المنظمة للعلاقة بين البرلمان والحكومة باعتبارها وسيلة تعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لأنها تسهل عملية الرقابة من خلال الأسئلة الكتابية والشفوية وغيرها، ولما لها من وقع على المواطنين لأنها تعطي لهم فرصة طرح انشغالاتهم وبالتالي تترك لديهم الشعور باهتمام البرلمان بهم وبمشاكلهم، فعلى سبيل المثال نجد أن المهام الاستطلاعية التي قامت بها اللجان الدائمة لمجلس الأمة لمعظم ولايات الوطن مست مواضيع مختلفة وقد تم انجاز تقارير جديّة تحتوي على توصيات مهمة تنقل الكثير من الانشغالات التي تطرحها السلطات المحلية والمواطنين.⁽¹⁾

ثالثا: تأكيد المجلس الدستوري أن الرقابة البرلمانية تمارس على عمل الحكومة فقط
من خلال سن البرلمان لقانون النائب سنة 2000، وخاصة المادة 7 منه حاول المشرع توسيع الرقابة البرلمانية إلى الهيئات العمومية الأخرى إضافة للحكومة فتصدى له المجلس الدستوري الذي ارتأى أن " المادة 7 من هذا القانون، وسّعت الرقابة الشعبية على عمل الحكومة ومدى تنفيذ برنامجها إلى مختلف الهيئات العمومية، واعتبارا أن المادة 99 من الدستور أقرت الرقابة التي يمارسها البرلمان على عمل الحكومة وفق الشروط المحددة في المواد 80، 84، 133 و 134 من الدستور ويمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد 135 و 136 و 137 من الدستور، واعتبارا أنه يستنتج من المواد المذكورة أعلاه أنها حَصَرَتْ الرقابة على عمل الحكومة دون سواه، واعتبارا

(1) لأكثر تفصيل حول الموضوع راجع: بوزيد زهري، "عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة"، مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة، الجزائر، عدد 9 لسنة 2005، ص ص. 80-82.

بالنتيجة، أن المشرع حينما وسَّع نطاق الرقابة إلى الهيئات العمومية يكون قد خالف أحكام المادة 99 من الدستور.⁽¹⁾

فمن خلال هذا الاجتهاد نجد أن المجلس أكد على أن المسؤولية السياسية تشمل الحكومة فقط ولا تتعداها إلى الهيئات العمومية الأخرى، ويفهم منه ضمناً أن رئيس الجمهورية أيضاً غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان، بالرغم من أنه صاحب البرنامج الحقيقي والوحيد والمالك للأسلحة المضادة في مواجهة البرلمان.

رابعاً: تقييد مجلس الأمة في إصدار لائحة بخصوص مخطط عمل الحكومة

من خلال القانون العضوي رقم 16-12 سابق الذكر، وفي محاولة منه لخلق نوع من المساواة بين غرفتي البرلمان، حاول المشرع العضوي أن يحيل إجراءات تنظيم اللائحة التي يصدرها مجلس الأمة - على إثر عرض مخطط عمل الحكومة - إلى المواد التي تنظم إجراءات اللائحة التي يصدرها المجلس الشعبي الوطني بمناسبة عرض بيان السياسة العامة، لكن المجلس الدستوري أكد مرة أخرى عن فلسفة المؤسس الدستوري بتبني بيكاميرالية غير متساوية وأن لائحة مجلس الأمة لا توازي لائحة المجلس الشعبي الوطني حيث اعتبر أن "المؤسس الدستوري قد أقر أن يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، وخول مجلس الأمة إمكانية إصدار لائحة طبقاً لنص المادة 94 من الدستور واعتباراً أن الدستور، طبقاً للمادة 98، نص على وجوب تقديم الحكومة سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة يعقبه مناقشة عمل الحكومة، ويمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة، واعتباراً أن المؤسس الدستوري، حين فصل بين إمكانية إصدار مجلس الأمة لائحة بمناسبة عرض مخطط عمل الحكومة، وبين إمكانية اختتام مناقشة المجلس الشعبي الوطني لبيان السياسة العامة بلائحة من قبل النواب فإنه قصد التمييز بين النوعين من اللوائح، من حيث طبيعتها والجهات التي تصدرها وإجراءات إعدادها والمصادقة عليها، ومن حيث الآثار التي يمكن أن تترتب عنها واعتباراً أنه، وإن كان لا يعود للمجلس الدستوري أن يحل محل المشرع في

(1) رأي رقم 12/ر.ق / م د / 01، سابق الذكر.

مجال التشريع، فإنه بالمقابل، من صلاحيات المجلس الدستوري، التأكد من مدى احترام المشرع للإجراءات والمبادئ الدستورية، واعتباراً أنّ المشرّع حين أخضع إصدار اللائحة التي يمكن أن يصدرها مجلس الأمة لنفس الشروط المحددة في المواد من 53 إلى 56 من القانون العضوي موضوع الإخطار يكون قد تجاوز ما تخوله إياه المادة 132 من الدستور، واعتباراً بالنتيجة، فإنّ الفقرة 2 من المادة 51 تعتبر مطابقة جزئياً للدستور، الأمر الذي يستدعي إعادة صياغتها.⁽¹⁾

نستنتج من هذا الاجتهاد أن للرقابة الدستورية أثر بالغ في التأكيد على عدم المساواة بين غرفتي البرلمان، وذلك لتمييز المجلس الدستوري بين الغرفتين في استعمال آليات الرقابة الدستورية؛ بحيث مصطلح لائحة حين يقترن بمجلس الأمة يختلف عن نفس المصطلح عندما يقترن بالمجلس الشعبي الوطني من حيث الطبيعة والأثر الذي يمكن أن يحدثه في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، بحيث يرى البعض "أن دور مجلس الأمة يتجلى في رقابة مخطط عمل الحكومة وإصدار لائحة أُطِرَتْ إجراءاتها من طرف المؤسس الدستوري لصالح الحكومة أي نحو الإيجابية دائماً تعزيزاً للسلطة التنفيذية ولمركز رئيس الجمهورية المعين لثلث أعضائه."⁽²⁾

خامساً: تقييد إجراءات التصويت بالثقة لصالح الحكومة

تقوم المسؤولية السياسية للحكومة أمام النواب على قاعدة مفادها أنه "لا يمكن للحكومة أن تستلم السلطة أو أن تستمر في ممارستها إلا إذا حظيت بثقة النواب، ومتى فقدت هذه الثقة فإنها تضطر للاستقالة"⁽³⁾؛ وتعتبر هذه القاعدة مقابلة لحق حل البرلمان الذي تتمتع به السلطة التنفيذية تحقيقاً لمبدأ التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.⁽⁴⁾

(1) رأي رقم 04 /ر.ق.ع/ م.د/16، سابق الذكر.

(2) أنظر في نفس المعنى: نعيمة جعفري، مرجع سابق، ص.203.

(3) يلس شاوش بشير، "موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، عدد 01، 1991، ص.362.

(4) عمار عباس، "بيان السياسة العامة للحكومة بين الالتزام الدستوري والتقدير السياسي"، مداخلة ملقاء بمناسبة "الملتقى الدولي الثاني حول تنظيم السلطات في الدساتير العربية"، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة عباس لغرور خنشلة، الجزائر، يومي 22 و23 أكتوبر 2014، ص.2.

وتبدأ الاستقالة المحتملة للحكومة بتعبير المجلس الشعبي الوطني عن عدم رضاه عن سياسة الحكومة العامة بلائحة.

وبمناسبة تحريك الرقابة الدستورية على القوانين المنظمة للوسائل الرقابية المتعلقة ببيان السياسة العامة والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، قام المجلس بتقييد إجراءات التصويت بالثقة لصالح الحكومة، بحيث نص المؤسس الدستوري على إجراءات التصويت بالثقة لصالح الحكومة في نص المادة 84 (الفقرة الخامسة) من دستور سنة 1996 " ... لرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة... " ولم يتم بتحديد نصاب التصويت من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الأمر الذي يفهم منه ضمنا أنها أغلبية بسيطة لتسهيل التصويت بالثقة لصالح الحكومة ويزيد من فرصة حصوله.

وبمناسبة مطابقة المجلس الدستوري للقانون العضوي رقم 99-02، سابق الذكر للدستور أحبط المجلس الدستوري محاولة المشرع العضوي تصعيب حصول الحكومة على الثقة ومن تم إثارة مسؤوليتها السياسية، حيث اعتبر أنه " فيما يخص المادة 64 (الفقرة الأولى) من القانون العضوي، موضوع الإخطار، المحررة كآتي: يكون التصويت بالثقة **بالأغلبية المطلقة**. " اعتبارا أن المشرع أقر صراحة، بموجب هذه الفقرة، أن يكون التصويت بالثقة بالأغلبية المطلقة، واعتبارا أن المؤسس الدستوري قد بين صراحة وعلى سبيل الحصر الحالات التي يشترط فيها أن يكون التصويت بالأغلبية المطلقة دون أن يشترط، بمقتضى المادة 84 (الفقرة 5) من الدستور، تلك الأغلبية للموافقة على لائحة الثقة، واعتبارا أنه يستنتج من أحكام المادة 84 (الفقرة 5) من الدستور أن المؤسس الدستوري يكتفي بالتصويت بالأغلبية البسيطة للموافقة على لائحة الثقة واعتبارا، بالنتيجة، أن المشرع حين اشترط أن يكون التصويت بالثقة بالأغلبية المطلقة فإنه يكون قد خالف مدلول أحكام المادة 84 (الفقرة 5) من الدستور. ⁽¹⁾

فيستنتج من هذا التفسير للمجلس الدستوري بأن النصاب المطلوب للتصويت بالثقة هو **الأغلبية البسيطة**، تقييدا منه لإجراءات التصويت لصالح الحكومة، للحيلولة دون

(1) رأي رقم 08/ر.ق.ع / م.د / 99.

وصولها لتقديم الاستقالة كجزء لحجب البرلمان ثقته عنها، مع العلم أنه تقييد زائد بحيث يملك رئيس الجمهورية سلاح مضاد يتمثل في سلطة حل البرلمان، التي يمارسها بكل بحرية وبدون أي قيود تذكر، ماعدا بعض الاستشارات الشكلية فقط غير الملزمة لهذا الأخير.

المبحث الثاني

إخلال المجلس الدستوري بالتوازن المؤسسي لفائدة السلطة التنفيذية

تمر عملية إنتاج القوانين بعدة مراحل قبل خروجها حيز الوجود بدءاً من مرحلة المبادرة بالقانون، مروراً بمرحلة المناقشة والتصويت، لتختتم بمرحلة الإصدار والنشر في الجريدة الرسمية.

فبالرغم من أن المؤسس الدستوري منح البرلمان السيادة في التشريع بواسطة غرفتيه إلا أن هذا الأخير لا يملك سلطة البت في القانون بمفرده.

فتملك الحكومة سلطة التدخل في المرحلة التحضيرية كشريك فعال ومؤثر، كما نجد أن النص التشريعي الذي صوت عليه البرلمان بغرفتيه لا يكتسب صفة القانون النافذ إلا بعد إصداره ونشره في الجريدة الرسمية، وهي المرحلة المهمة لإكمال عملية إنتاج التشريعات الصادرة في إطار الشراكة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بهيمنة لهاته الأخيرة، وبتزكية من المجلس الدستوري الذي لعب دوراً كبيراً في دعم هذا التوجه، مما أثر سلباً على سيادة البرلمان في التشريع (مطلب أول)، كما يملك رئيس الجمهورية حق المساهمة في التشريع عن طريق تقنية الأوامر الرئاسية في الحالة الاستثنائية وفي بعض الحالات المحددة دستورياً، والتي قد يحاول البرلمان التضييق منها من خلال تنظيمه لها الأمر الذي تطلب تدخل المجلس الدستوري لحمايتها إضافة لحفظه السلطة التنظيمية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم الرئاسية (مطلب ثاني).

المطلب الأول

التأكيد على شراكة السلطة التنفيذية في إنتاج القاعدة القانونية

لم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بالتقليل من حجم البرلمان وتقييده بوضع إطار محدد لممارسة نشاطه التشريعي،⁽¹⁾ بل خول السلطة التنفيذية مشاركته في كامل الإجراءات التحضيرية للتشريع داخل قبة البرلمان (فرع أول) إلى جانب مشاركتها في مرحلة المناقشة والاصدار (فرع ثاني)، بدعم من المجلس الدستوري لتقوية السلطة التنفيذية وإضعاف البرلمان من خلال تفسيره للقواعد المنظمة للعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

الفرع الأول: تأكيد المجلس الدستوري لدور الحكومة في المرحلة التحضيرية للتشريع

خول المؤسس الدستوري الحكومة مشاركة البرلمان في كامل الإجراءات التحضيرية للتشريع داخل قبة البرلمان، بدءاً بالمبادرة التشريعية، والاعداد المشترك لجدول الأعمال، فقام المجلس الدستوري برعاية تلك الامتيازات الأولى (أولاً) والتأكيد على الامتيازات الثانية (ثانياً)، من خلال اجتهاداته المتعاقبة.

أولاً: رعاية المجلس الدستوري لتفوق الحكومة بالمبادرة التشريعية

تمثل المبادرة بالنصوص التشريعية أول مرحلة في العملية التشريعية، التي جعلها المؤسس الدستوري شراكة بين السلطة التشريعية (اقتصرت على المجلس الشعبي الوطني لغاية التعديل الدستوري لسنة 2016، أين مُنح لمجلس الأمة حق المبادرة في ثلاث مجالات حصرية) صاحبة السيادة في هذا المجال والسلطة التنفيذية؛⁽²⁾ الممثلة في رئيس

(1) أنظر في نفس المعنى: الأمين شريط، "مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري"، مرجع سابق ص.2.

(2) وهو الاتجاه الذي أصبح مقبولاً في الوقت الحالي، بعد أن أجمع الفقه المعاصر على أن ازدواج المبادرة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ضرورة حتمية لتفادي العيوب المترتبة عن انفراد احدهما بهذا الحق، لأكثر تفصيل راجع بهذا الخصوص: عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، ط1، 1980، ص.16.

الجمهورية في كل من دستور سنة 1963 و 1976،⁽¹⁾ ثم أنيطت برئيس الحكومة في دستور سنة 1989 ودستور سنة 1996⁽²⁾ الوظيفة التي استبدلت بوظيفة الوزير الأول في كل من التعديل الدستوري 2008 و 2016،⁽³⁾ من أجل تحقيق التعاون والتشاور بين السلطتين من أجل تحقيق المصالح العامة للحياة المشتركة.

إلا أن النظام السياسي الجزائري القائم على تفوق السلطة التنفيذية على نظيرتها التشريعية انعكس على حق المبادرة البرلمانية التشريعية، بحيث هيمنت الحكومة على هذا الحق من خلال آليات دستورية وقانونية قيدت المبادرة البرلمانية-اقتراح القوانين- بجملة من الشروط الشكلية والموضوعية جعلت منها شبه مستحيلة -وهو ما تناولناه بالتفصيل سابقا- بينما أطلقت يد المبادرة الحكومية-مشاريع القوانين- (1) وقام المجلس الدستوري بالتأكيد على هذا التفوق في عدة مناسبات(2).

1: إطلاق يد المبادرة الحكومية-مشاريع القوانين-

على عكس ما تناولناه بخصوص المبادرة البرلمانية وما اصطدمت به من قيود موضوعية وشكلية، أدت إلى إجهاضها في بدايتها- بحيث أصبح أعضاء البرلمان الجدد يحسبون أنه من تقاليد التشريع في بلادنا اقتصار دورهم على المناقشة والمصادقة فقط⁽⁴⁾- نجد أن المبادرة الحكومية-مشاريع القوانين- أطلقت يدها في مجال التشريع بحيث لا يحد

(1) وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 36 من دستور سنة 1963 "لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين..."، وهو ما أكدته الفقرة الأولى من المادة 148 من دستور سنة 1976 " المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني..."

(2) وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 113 من دستور سنة 1989 " لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين..." والفقرة الأولى من المادة 119 من دستور سنة 1996 " لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين.... "

(3) وهو ما نصت عليه المادة 13 من التعديل الدستوري 2008 " تستبدل وظيفة " رئيس الحكومة " بوظيفة "الوزير الأول " في المواد...119...من الدستور"، وهو ما أكدته الفقرة الأولى من المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.... "

(4) أنظر عبد المجيد طيبي، مرجع سابق، ص.367.

منها أي قيود موضوعية، باستثناء بعض الشروط الشكلية التي يمكن أن تجتازها بسهولة ويسر لما تتمتع به من إمكانيات فنية وتقنية وأجهزة استشارية.⁽¹⁾

فإضافة إلى القيد الشكليين اللذين تتشارك فيهما مع المبادرة البرلمانية؛ عرض الأسباب والصيغة القانونية في شكل مواد، مع عدم تناول مضمون المبادرة الحكومية مضمون مبادرة برلمانية أو مشروع قانون يكون قيد الدراسة في البرلمان، أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من 12 شهرا، قيد المؤسس الدستوري المبادرة الحكومية باستشارة شكلية لمجلس الدولة (أ) وأن تعرض على مجلس الوزراء للمداولة وأخذ رأيه بشأنها (ب).

أ- التقيد الشكلي باستشارة مجلس الدولة

نصت الفقرة الأخيرة من المادة 136 من التعديل الدستوري على ما يلي " ...تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة."

ف نجد أن هذه الفقرة ألزمت الحكومة بالقيام باستشارة مجلس الدولة قبل عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء وقبل عرضها على البرلمان بغرض التصويت عليها.

كما نجد أن المؤسس الدستوري باستعماله مصطلح "بعد" يكون قد أعطى لهذه الاستشارة القبلية لمجلس الدولة الطابع الإلزامي، مما يساهم في إعداد مشاريع قوانين ذات صياغة قانونية سليمة، ويساعد في فصل الحدود بين مجالي التشريع والتنظيم ورقابة مشروعية ونظامية أحكام المشروع محل الدراسة، كمحطة أولية للتصفية.

وهو ما جعل هذه الاستشارة تكاد تكون أحد العناصر الأساسية اللازمة لاكتمال بناء أي مشروع قانون، بما تقدمه من تعديلات وآراء تفسيرية مهمة،⁽²⁾ إلا أن الحكومة تتمتع

(1) لأكثر تفصيل راجع: سليمة مسراتي، " المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر: بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية"، مرجع سابق، ص 57-58.

(2) أنظر نبيلة لدرع، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، مرجع سابق، ص 309.

وأنظر المادة 12 من القانون العضوي رقم 01-98، سابق الذكر.

بالسلطة التقديرية في الأخذ بهذا الرأي الاستشاري من عدمه، بحيث لا يوجد أي حكم دستوري أو قانوني ينص على الطابع الإلزامي لأخذ الحكومة بتلك الاستشارة.⁽¹⁾

وهو نفس الحكم الذي أقره المؤسس الدستوري الفرنسي بمقتضى أحكام الفقرة الأولى من المادة 39 من دستور سنة 1958 المعدل والمتمم.⁽²⁾

فبالرغم من أنه يعتبر شرط شكلي في وجه المبادرة الحكومية، إلا أننا نراه أكسب الحكومة هيئة استشارية مهمة - لجنة استشارية بمجلس الدولة -⁽³⁾، إضافة إلى باقي الهيئات الأخرى التي تحوزها الحكومة،⁽⁴⁾ لمساعدتها في الصياغة القانونية السليمة لمجازة القيد الشكلي المتعلق بالصياغة القانونية لمشروع القانون في شكل مواد قبل إيداعه مكتب مجلسي البرلمان من أجل المصادقة عليه.

ب- عرضها على مجلس الوزراء للمداولة وأخذ رأي بشأنها

وهو القيد الذي يجعل رئيس الجمهورية هو المبادر الفعلي بمشاريع القوانين بوصفه هو من يرأس مجلس الوزراء.

على اعتبار أن مشاريع القوانين قد انطلقت من الدوائر الوزارية في صيغة مشروع تمهيدي مشفوعا بعرض أسباب اقتراحه والأهداف التي يصبو لتحقيقها ليصل إلى الأمانة

(1) أنظر في نفس المعنى: محمد صغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ط2، 2004، ص.187.

(2) جاء في نص الفقرة الأولى من المادة 39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم ما يلي :
" Les projets des lois sont délibérés au conseil des ministres, après avis du conseil d'état"

(3) نصت على هذه الهيئة الاستشارية المادة 35 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم، سابق الذكر والتي جاء فيها " يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية."

(4) ولعل أهم هيئة تتمثل في الأمانة العامة للحكومة التي تسهر في إطار التنسيق القانوني لنشاطات الحكومة على ضبط الصياغة النهائية للنصوص التشريعية والتنظيمية المقترحة من الدوائر الوزارية قبل عرضها على السلطات المؤهلة للتوقيع أو إرسالها حسب الحالة، إلى المؤسسات الدستورية للمصادقة أو المراقبة (اجتماع الحكومة - مجلس الوزراء - مجلس الدولة - البرلمان - المجلس الدستوري).

اطلع على رابط موقع الأمانة العامة للحكومة: آخر ولوج يوم 2018/03/31 على الساعة 15:16.

العامّة للحكومة أين يتم دراسته وإعطائه الصيغة القانونية على شكل مواد وفق تقنيات التصميم التشريعي المتعارف عليها.⁽¹⁾

بعد ذلك يقوم الأمين العام للحكومة باقتراح تسجيل تلك المشاريع ضمن جدول أعمال الحكومة لدراستها والموافقة عليها، بعد التنسيق مع مختلف الهيئات الوزارية المعنية.⁽²⁾ على أساس أن الأمين العام للحكومة هو من يتولّى مهمة تحضيرها بالاتصال مع الوزير الأول، قبل تبليغ أعضاء الحكومة بذلك.⁽³⁾

فتجد مشاريع القوانين التي حظيت بالمصادقة طريقها لمجلس الدولة لإبداء رأيه بشأنها كما مر معنا أعلاه، لتصل في محطة متقدمة إلى مجلس الوزراء ليتداول بشأنها، وبالأخص رأي رئيس الجمهورية الذي له كلمة الفصل بشأنها؛ إما اعتمادها لتواصل طريقها نحو البرلمان للمناقشة والمصادقة عليها، أو تأجيلها لغاية توفر الظروف الملائمة، أو رفضها لعدم تلائمها مع سياسة الدولة الراهنة ومخطط عمل الحكومة.⁽⁴⁾

فناقلة القول نجد أن هذا القيد الشكلي على المبادرة الحكومية يعتبر قيد ذاتي أي داخل السلطة التنفيذية ذاتها، بحيث يمكن للحكومة تخطيه بسهولة.

واستنادا إلى تلك النتائج، نستجيز القول أن المبادرة الحكومية بالتشريع-مشاريع القوانين- خيمت بظلالها على المبادرة بالقوانين، وهو ما تأكده إحصائيات العهدة البرلمانية

(1) أنظر في نفس المعنى: ثاني بن سهلة، محمد حمودي، "الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، الجزائر العدد 08، جانفي 2013، ص.169.

(2) أنظر في نفس المعنى: سمير خليفي، "هيمنة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي بين حالات الاستعجال وتطبيق برنامج الرئيس"، مداخلة بمناسبة الملتقى الوطني الموسوم بـ "الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ألكلي محند أولحاج، البويرة يوم 29 أكتوبر 2018، ص.12، غير منشورة.

(3) راجع بهذا الخصوص: "تحضير اجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء"، مقال منشور على موقع الأمانة العامة للحكومة على الرابط التالي: آخر زيارة يوم 2018/03/31 على الساعة 23:15

<https://www.joradp.dz/HAR/Index.htm>

(4) أنظر في نفس المعنى: وليد شريط، مرجع سابق، ص.218.

السابعة 2012-2017، بحيث قامت الحكومة بتقديم 70 مشروع قانون تمت المصادقة على 64 منها من طرف البرلمان، فيما تم سحب واحد، وبقي 05 مشاريع قوانين على مستوى البرلمان للدراسة.⁽¹⁾

وعلى إثر هذه الإحصائيات، يستحضرنا تعبير الأستاذ عبد الله بوقفة عن هذه الظاهرة المتكررة بقوله " إذا كانت المبادرة بالتشريع حق دستوري يشترك فيه المجلس (المجلس الشعبي الوطني) والحكومة، فإن امتيازات مشروع القانون على حساب الاقتراح البرلماني تكاد تقتصر هذا الحق القانوني على رئيس الجمهورية." ⁽²⁾

فبالرغم من أن ظاهر الأمور يوحي أن الوزير الأول هو صاحب حق المبادرة بالقوانين، إلا أن حقيقة الأمر أن صاحب الحق الفعلي هو رئيس الجمهورية المنافس الحقيقي للبرلمان والمهيمن على سلطة التشريع في النظام السياسي الجزائري القائم على تفوق السلطة التنفيذية على نظيرتها التشريعية، باعتبار أن رئيس الجمهورية منتخب أيضا من طرف الشعب، بتأكيد من المجلس الدستوري الذي اعتبر تلك القيود التي فرضها القانون العضوي على اقتراح القوانين دستورية، بل أكثر من ذلك بات يؤكد على تفوق الحكومة في المبادرة البرلمانية، وهو ما سنبينه في النقطة الموالية.

2: تأكيد المجلس الدستوري على تفوق مشاريع القوانين

حفظ المجلس الدستوري حق الحكومة في المبادرة بالقوانين، في عدة مناسبات بداعي الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات وتوزيع الاختصاصات خاصة بين النظام الداخلي الذي ينفرد أعضاء البرلمان بإعداده وبين القانون الذي تشاركهم في إعداده السلطة التنفيذية في جميع مراحلها.

(1) لأكثر تفصيل حول هذه الإحصائيات راجع: موقع وزارة العلاقات مع البرلمان في الأسفل، آخر ولوج يوم 2018/12/30 على الساعة 23:05.

http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/pdf/hassila_mondat_2012_2017.pdf

(2) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2009 ص.94.

فبمناسبة فحصه لمدى دستورية النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 1989، وجد المجلس الدستوري أن نواب المجلس الشعبي الوطني حاولوا تنظيم بعض الأمور الخاصة بهم وبتعويضاتهم من خلال هذا النظام، متغاضين كونها تدخل ضمن مجال القانون الذي تملك الحكومة من خلاله حق المبادرة بمشاريع القوانين ولا يقتصر الأمر على الاقتراح البرلماني فقط بمعنى أن هذه الأحكام قد تغاضت عن صلاحية الحكومة بالمبادرة بالقوانين، التي أسندتها لها المادة 113 من دستور سنة 1989، وهو ما جعل المجلس الدستوري يتصدى لتلك الأحكام بعدم المطابقة للدستور.⁽¹⁾

فهذا الاجتهاد يعتبر تصريح واضح للمجلس الدستوري بحفظ حق الحكومة في المبادرة بالقوانين، وخاصة في النظام الداخلي الذي تغيب عن إعداده الحكومة، وتكون فيه الفرصة سانحة لأعضاء البرلمان بإنتاج قواعد بحرية بعيدا عن القيود والضوابط التي تشهدها اقتراحات القوانين العضوية والقوانين - التي تناولناها سابقا - فيقوم بإقحام مجال النظام الداخلي بأحكام تخص المجال التشريعي للقوانين.

وأكد المجلس الدستوري مرة أخرى على حق الحكومة في المبادرة بالقوانين المكفول دستوريا من خلال رأيه المتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة سنة 1998، حيث اعتبر " أن الفقرة الأولى من المادة 119 من الدستور قد أسندت صلاحية المبادرة بالقوانين لكل من رئيس الحكومة والنواب دون سواهم...".⁽²⁾

وبمناسبة مطابقته للمواد 82 و 85 و 86 و 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، أكد المجلس الدستوري أيضا أن حق المبادرة بالقوانين يتخذ إحدى الصورتين: "إما مشاريع قوانين إذا كانت المبادرة من الوزير الأول أو اقتراح قوانين إذا كانت المبادرة من النواب أو أعضاء مجلس الأمة".⁽³⁾

(1) رأي رقم 1 - ر.ق.م.د - 1989، سابق الذكر.

(2) رأي رقم 04 / ر.ن.د / م.د. / 98، سابق الذكر.

(3) رأي رقم 01/ر.ق.ع.م.د/2017، سابق الذكر.

مع ملاحظة تسبيق المبادرة الحكومية على اقتراح القوانين في سياق جل اجتهاداته مما يؤكد إتباع المجلس الدستوري لفلسفة المؤسس الدستوري في إعطاء الامتياز للمبادرة الحكومية المكرسة أيضا في نص المادة 136 من التعديل الدستوري 2016.

بحيث جاء تسلسل أصحاب الحق في المبادرة بالقوانين مقصوداً، فجاء الوزير الأول بداية ثم تلاه النواب وأخيراً جاء أعضاء مجلس الأمة، مما يستشف منه فقدان البرلمان الريادة في المبادرة بالقوانين لصالح الحكومة المهيمنة على هذا المجال-علماً أنهم أصحاب السيادة في المبادرة بالقوانين نيابة عن الشعب مصدر كل سلطة-.

واحترام هذا الترتيب جاء تأكيداً لرعاية المجلس الدستوري لتفوق مشاريع القوانين الحكومية على اقتراحات القوانين البرلمانية.

ثانياً: تأييد المجلس الدستوري لهيمنة الحكومة على ترتيب جدول الأعمال

إضافة إلى القيود الكثيرة المفروضة على المبادرة البرلمانية-اقتراح القوانين- في مرحلة ميلادها، بإمكانية رفضها والتأثير فيها، تملك الحكومة امتيازات وأولوية في جدول أعمال الدورات والجلسات،⁽¹⁾ مما يسمح لها بزيادة الرقابة على تلك الاقتراحات لرفضها أو تأجيل جدولتها.

فالبرلمان يجتمع لسن التشريعات في دورة عادية واحدة تدوم لعشرة (10) أشهر على الأقل قابلة للتمديد بطلب من الوزير الأول، كما يجتمع في دورة غير عادية (استثنائية).⁽²⁾

ولقد ساهم المجلس الدستوري في عدة مناسبات على تأكيد هيمنة الحكومة على جدول أعمال دورات البرلمان والجلسات على حد سواء، وللاطلاع على الأمر سننتاول بعض الأمثلة من خلال الاجتهادات التالية.

1- بمناسبة مطابقته للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، للدستور، ارتأى المجلس الدستوري أن مخالفة كفاءات إعداد جدول الأعمال المنظم بالمواد 16، 17 و 18 من

(1) محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري-دراسة مقارنة بالنظامين المصري والفرنسي-، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014، ص.10.

(2) وهو ما نصت عليه المادة 135 من التعديل الدستوري 2016.

القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة (الملغى) من طرف أعضاء مجلس الأمة تعتبر غير مطابقة للدستور،⁽¹⁾ بمعنى أن أي حكم بشأن جدول أعمال دورات البرلمان أو جلساته لا بد أن يكون بالتشاور مع الحكومة.

2- وبمناسبة مطابقته للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، للدستور اعتبر المجلس الدستوري أن " نص المادة 25 من القانون العضوي المذكور أعلاه لا يتضمن ما يفيد انصراف إرادة المشرع العضوي إلى تحديد آجال للجان الدائمة في الغرفتين في إعداد تقريرها حول مشروع أو اقتراح قانون أحيل عليها، ولا إحالة ذلك للنظام الداخلي لإحدى الغرفتين، وإنما نصها على فترة الشهرين جاء كأجل أقصى حتى يمكن بعده للحكومة طلب إدراج مشروع قانون أو اقتراح قانون في جدول أعمال الجلسات حتى وإن لم تعد اللجنة المحال عليها تقريراً بشأنه... " (2)

فنستنتج من هذا الرأي أن المجلس الدستوري أكد أن أقصى حد هو شهرين لانتظار اللجنة المختصة لإعداد تقريرها بشأن مشاريع القوانين واقتراحاتها، بحيث عند انقضائه يحق للحكومة حصرياً طلب تسجيل تلك النصوص ضمن جدول أعمال الجلسات دون انتظار تقرير اللجنة، ومن ثم فإنها لا تعني تحديد آجال إعداد اللجان لتقريرها.

فتصدى المجلس الدستوري لأعضاء مجلس الأمة حين حاولوا إلزام اللجان المختصة بأجل شهرين لإتمام التقارير بشأن مشاريع واقتراحات القوانين، من خلال تفسيره؛ بمعنى أن الأجل هو لصالح الحكومة لطلب تسجيل تلك النصوص في جدول أعمال الجلسات وليس قيوداً زمنياً على اللجان المختصة لتسريع إعداد تقاريرها.

فنجد أن هذا التفسير فيه تأكيد لإقصاء أصحاب اقتراحات القوانين التي لم تعد اللجنة المختصة تقريراً بشأنها من طلب تسجيلها في جدول أعمال الجلسات من جهة وتأكيد على حق الحكومة الحصري في تخطي تقارير اللجان المختصة بشأن مشاريع القوانين في حالة تعذرها من إعدادها لكثرة مشاغلها، من جهة أخرى.

(1) رأي رقم 09/ر.ن.د.م/د.99.

(2) رأي رقم 01/ر.ق.ع.م/د.2017، سابق الذكر.

مما يعتبر مساهمة صريحة من المجلس الدستوري في تأكيد هيمنة مشاريع الحكومة على جدول أعمال الجلسات.

فلا تتوقف مساهمة المجلس في تأكيد دور السلطة التنفيذية في التشريع عند هذا الحد بل تستمر حتى خلال مناقشة النصوص والمصادقة عليها لتكتمل عند الاصدار من طرف رئيس الجمهورية، وهو ما سنتناوله في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: تأكيد المجلس الدستوري لدور السلطة التنفيذية في مرحلة المناقشة والاصدار

إضافة إلى رعاية المجلس الدستوري للامتيازات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في المرحلة التحضيرية التي تناولناها بالشرح في الفرع الأول، قام المجلس الدستوري أيضا بالتأكيد على الامتيازات التي تتمتع بها هاته الأخيرة في كل من:

حضور المناقشات (أولا)، إضافة إلى وصايتها على عمل اللجنة المتساوية الأعضاء (ثانيا)، كما نجد أن النصوص التشريعية المصادق عليها من طرف البرلمان بغرفتيه لا تصبح نافذة إلا بعد إصدارها من قبل رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة الاعتراض عليها بواسطة طلب مداولة ثانية، أو قد يلجأ إلى إخطار المجلس الدستوري لضمان عدم مساس القانون بهيمنة السلطة التنفيذية في العلاقة بين السلطتين (ثالثا).

أولا: تأييد المجلس الدستوري لمساهمة الحكومة في مرحلة المناقشة والتصويت

بعد إحالة النصوص التشريعية على اللجان الدائمة المختصة من أجل دراستها وإعداد تقارير بشأنها، وفق الأولوية لمشاريع القوانين، لا تنتهي هيمنة الحكومة عند هذا الحد، بل تمتد لتشمل حضور أعضاء الحكومة أشغال تلك اللجان للدفاع عن مشاريع القوانين ويستمر ذلك الحضور الحكومي للمساهمة أثناء جلسات غرفتي البرلمان، في إجراءات المناقشة والتصويت وعزز من ذلك الحضور آراء المجلس الدستوري بتأييده لتلك الهيمنة الحكومية وتأكيدده لتلك الامتيازات في عدة مناسبات والتي سنستعرضها من خلال الأمثلة التالية.

1- بمناسبة مطابقته النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور سنة 1999، اعترض المجلس الدستوري على محاولة هذا الأخير المساس بالتنظيم الدستوري لسير المناقشات العامة

بحيث ارتأى أن "...موضوع الجلسة العلنية أو المغلقة يضبط من قبل مكتب المجلس بالتشاور مع الحكومة، وفقا للمادة 18 من القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة..."، واعتبر أيضا أن "...عقد أي جلسات علنية أو مغلقة خارج أحكام المادة 116 من الدستور... يعد غير مطابق للدستور".⁽¹⁾

فانطلاقا من هذا الاجتهاد نجد أن المجلس الدستوري اعتمد التفسير الموسع للقاعدة المعيارية السامية، مانحا الحكومة امتيازات في تحديد طبيعة جلسة المناقشة لم يمنحها لها المؤسس الدستوري صراحة ولا المشرع العضوي.⁽²⁾

2- وحاول مجلس الأمة مرة أخرى خرق الترتيب الدستوري للمناقشة الذي يعطي الأولوية للحكومة، بحيث مكن أصحاب التعديل من الكلمة قبل ممثل الحكومة أثناء المناقشة العامة بحيث نص على " يستمع إلى مندوب أصحاب التعديل في إطار اللجنة المختصة في حالة قبول التعديل من طرف الحكومة واللجنة المعنية ويدرج ذلك في التقرير التكميلي." فاعترض المجلس الدستوري على هذا الحكم وأعاد صياغته بما يتلاءم هندسة المشرع العضوي لترتيب أخذ الكلمة في المناقشة العامة لفائدة أولوية الحكومة بحيث أصبح الحكم كما يلي " تبدأ المناقشة بالاستماع إلى ممثل الحكومة ويليه الاستماع لمقرر اللجنة المختصة، ثم تدخلات أعضاء مجلس الأمة وفق ترتيب تسجيلهم المسبق."⁽³⁾

وبإقصاء المجلس الدستوري أعضاء مجلس الأمة من حق التعديل، أعاد صياغة أحكام المادة المتضمنة لأحكام المناقشة مادة بمادة، على النحو التالي "...لا يأخذ الكلمة أثناء مناقشة المواد سوى الحكومة ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها."⁽⁴⁾ محافظا على

(1) رأي رقم 09/ر.ن.د.م.د.99، سابق الذكر.

(2) أنظر في نفس المعنى: محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص.120.

(3) رأي رقم 04/ر.ق.م.د.98 سابق الذكر.

(4) نفس الرأي.

أولوية الحكومة في المناقشة مادة بمادة من أجل التأثير على أعضاء البرلمان من أجل تمرير مواد مشروع القانون بالكيفية التي صاغتها.

3- وبمناسبة مطابقته للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 للدستور تصدى المجلس الدستوري لنواب المجلس الشعبي الوطني محاولة منحهم لرؤساء المجموعات البرلمانية طلب توقيف الجلسة، حيث اعتبر أن "...المادة 34 من القانون العضوي المذكور أعلاه- القانون العضوي رقم 99-02 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة- حددت على سبيل الحصر الأطراف الذين يحق لهم طلب توقيف الجلسة وهي: ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون. " (1)

فما تقدم ذكره لمسنا تأثير المجلس الدستوري على البرلمان في تنظيم سير المناقشة العامة وفق التوجه السياسي القائم على هيمنة الحكومة على جلسات المناقشة بتأمين حضورها وحفظ امتيازاتها بما يخدم مصالحها.

ثانياً: تأكيد المجلس الدستوري تأطير الحكومة لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان

أكد المجلس الدستوري من خلال تفسيره للمادة 120 من دستور سنة 1996 قبل التعديل على مشاركة الحكومة في اكمال انتاج القانون، بتعزيزه لوصاية الحكومة على عمل اللجنة المتساوية الأعضاء، بحيث اعتبر "...أن مسألة حل الخلاف بين غرفتي البرلمان تكون باقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف إلى لجنة متساوية الأعضاء، مشكلة من ممثلين عن غرفتي البرلمان تجتمع بناء على طلب رئيس الحكومة..." (2)

وبتعديل المادة 120 من دستور سنة 1996 والتي أصبحت المادة 138 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، وبخصوص استمرار هيمنة الوزير الأول على إجراءات حل الخلاف بين غرفتي البرلمان حول النصوص التشريعية- التي تطرقنا لها سابقاً- اعتبر

(1) رأي رقم 10/ر.ن.د/2000/سابق الذكر.

(2) رأي رقم 04/ر.ق.م.د/98، سابق الذكر.

المجلس الدستوري أن " هذه التعديلات والإضافة المذكورة أعلاه، لا تمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية." (1)

وبرأيه هذا، يكون المجلس الدستوري أثر سلبا على التوازن الأساسي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بغضه الطرف عن تلك الامتيازات الممنوحة للحكومة والتي تهيمن بها على آلية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان (2) بما يسمح بتحقيق مصالحها وتوجهاتها السياسية في إخراج النص التوافقي على حسب ما يتمشى مع مخطط عملها.

ثالثا: تأكيد المجلس الدستوري على عملية الإصدار لنفاذ القانون

يزيد من هيمنة السلطة التنفيذية على التشريع أن النص المصادق عليه من طرف البرلمان لا يتحول إلى قانون نافذ إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية وإصداره؛ (3) بمعنى أن موافقة الرئيس يعتبر شرطا لازما وأساسيا من الناحية الدستورية، وهو ما نصت عليه المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلّمه إيّاه..."

فنفاذ القانون معلق على إصدار رئيس الجمهورية، الذي يملك السلطة التقديرية في تحديد مصيره، بحيث يملك خلال ذلك الأجل سلطة إخطار المجلس الدستوري ليفصل في مدى دستوريته وفق الرؤية السياسية لمقدم الإخطار، (4) كما يملك رئيس الجمهورية أيضا سلطة الاعتراض أو ما يسمى بالمداولة الثانية، الأمر الذي يجعل البرلمان يعيد التصويت على النص حسب رؤى رئيس الجمهورية، أو انقازه بنفس الصيغة الأولى من خلال

(1) رأي رقم 01/16، سابق الذكر.

(2) على اعتبار أن المادة 210 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تنص على ما يلي " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمسّ البنية المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمسّ بأيّ كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية وعّل رأيه أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمّن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان."

(3) فهي سلطة تقديرية شخصية ومطلقة بيد رئيس الجمهورية، راجع في هذا الموضوع: سمير خليفي، مرجع سابق ص.14.

(4) وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 144 من التعديل الدستوري 2016.

الحصول على النصاب الموصوف المقدر بثلاثي (3/2) أعضاء الغرفتين، بعد ما منح التعديل الدستوري لسنة 2016 مجلس الأمة حق القراءة الثانية، بعدما كانت حكرًا على المجلس الشعبي الوطني قبل التعديل.⁽¹⁾

ففي حالة عدم اعتراض رئيس الجمهورية على النص التشريعي يقوم بإصداره عن طريق مرسوم رئاسي؛ يسمى مرسوم الإصدار لإثبات الوجود المادي للقانون الذي أقره البرلمان بغرفتيه وإعطاء أمر للسلطات العامة في الدولة بتنفيذه.⁽²⁾

فالإصدار يعتبر عملاً منفصلاً عن القانون الذي أقره البرلمان،⁽³⁾ وهو ما بينه الفقيه "جيز" الذي اعتبر "أن الإصدار ذو طبيعة خاصة فهو ليس عملاً تشريعياً بحيث لا يضيف شيئاً جديداً، ولا عملاً تنفيذياً لأنه عمل سابق لتنفيذ القانون، فهذا الأخير يعتبر تاماً بمجرد إقراره من طرف البرلمان، إلا أن ظهوره للوجود يعتمد على الإصدار الذي يخلق له مركزاً جديداً."⁽⁴⁾

وهو ما أكدته المادة 112 من الدستور التي نصت على "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

فالمادة كانت واضحة بنصها على مصطلح قانون في مرحلة الإعداد والتصويت، أي أن النص التشريعي يكتسب صفة القانون بعد التصويت عليه تباعاً من طرف غرفتي البرلمان.

إلا أن المجلس الدستوري وحفاظاً منه على سلطة رئيس الجمهورية وهيمنته على المرحلة النهائية لميلاد القانون، اعترض على مجلس الأمة بمناسبة إعداد نظامه الداخلي

(1) وهو ما نصت عليه المادة 145 من التعديل الدستوري 2016.

(2) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص.203.

(3) دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص.105.

(4) نقلاً عن: وسيلة وزاني، "مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 21، جانفي 2009، ص.35.

لسنة 2017 سابق الذكر، حيث اعتبر "... أن النص لا يكتسي صفة القانونية إلا بتصويت ومصادقة غرفتي البرلمان عليه وإصداره من قبل رئيس الجمهورية، طبقا للمادة 144 من الدستور مع مراعاة أحكام المادتين 142 و145 من الدستور..." مستندا على نص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والقانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، في المواد 28 و39 و41 منه، التي عبرت عن القانون قبل التصويت عليه من كلا غرفتي البرلمان على التوالي بمصطلح "النص الذي صوّتت عليه الغرفة الأخرى" أو "النص المصوّت عليه" أو "النص المتضمن..."⁽¹⁾

لكن المؤسس الدستوري والمشرع العضوي استعملا مصطلح نص دون قانوني للتعبير على مشروع القانون أو اقتراح القانون الذي لم يصوت عليه تباعا من طرف غرفتي البرلمان، ولم يشر إلى عملية الإصدار، كما أن المادة 144 أيضا أعطت للنص المصادق عليه من طرف البرلمان مصطلح قانون، من خلال يصدر... القانون... ابتداء من تاريخ تسلّمه إياه، فرئيس الجمهورية يتسلم من البرلمان القانون، الذي نابت عنه في سياق أحكام تلك المادة كلمة إياه.

ف نجد أن المجلس الدستوري استند على تلك المواد لتأكيد أن النص لا يكتسب صفة القانونية إلا بعد إصداره من طرف رئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي لم تشر له تلك المواد لا صراحة ولا ضمنا، كما أن هذا الحكم يتعارض مع نص المادتين 112 و144 من التعديل الدستوري المذكورتين أعلاه، التي اعتبرتا النص المصوت عليه من طرف البرلمان بالقانون.

الأمر الذي يؤيد الطرح السابق الذي استنتجناه بأن المجلس الدستوري يؤثر سلبا على سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، عن طريق تجريد ذلك النص من صفة القانونية بعد إقراره من طرف غرفتي البرلمان على التوالي، وأن عملية الإصدار هي من تصبغه بصفة القانونية.

(1) رأي رقم 02/ر.ن.د.م.د/17، سابق الذكر.

متجاهلا ما هو متعارف عليه في جميع الأنظمة المقارنة، أن البرلمان تصدر عنه قوانين وليست نصوص مجهولة التسمية، وتسمى على مستوى مرحلة الاصدار لدى رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني

حماية المجلس الدستوري لسلطة رئيس الجمهورية التشريعية

تدخل السلطة التنفيذية في جميع مراحل إنتاج القواعد القانونية المنظمة للحياة المشتركة-والتي تعتبر من اختصاص السلطة التشريعية- لا يقف عند ذلك الحد، بل نجد أن رئيس الجمهورية يملك أيضا حق وضع تلك القواعد القانونية عن طريق التشريع بأوامر رئاسية في بعض الحالات العادية والمحددة دستوريا وفي الحالة الاستثنائية، منافسا بذلك البرلمان في مجاله وقد يحاول هذا الأخير التضييق عليها من خلال تنظيمه لها، الأمر الذي تطلب تدخل المجلس الدستوري لحمايتها(فرع أول)، إضافة لحفظه السلطة التنظيمية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم الرئاسية(فرع ثاني).

الفرع الأول: الحماية الزائدة للأوامر الرئاسية

منح المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر من أجل ضمان استمرارية تنظيم متطلبات الحياة المشتركة، وساهم المجلس الدستوري في المحافظة على هذه السلطة وعدم التضييق عليها من طرف البرلمان، في الظروف العادية (أولا) وحتى في حالة الظروف الاستثنائية، وفي وجود البرلمان (ثانيا).

أولا: منع المجلس الدستوري التضييق على التشريع بأوامر في الظروف العادية

منح المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الظروف العادية طبقا للفقرة الأولى من المادة 142 من الدستور والتي نصت على ما يلي " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة...".

وهو ما يعتبر مزاحمة صريحة للبرلمان في مجاله التشريعي الذي تعرض للحصر من جهة ولم يسلم من المشاركة من جهة أخرى.

ولقد استجاب التعديل الدستوري لسنة 2016 للمطالب التي نادى بتقييد تلك السلطة بقيد موضوعي يتمثل في الاستعجال، إضافة إلى القيد الزمني المتمثل في:

- **شغور المجلس الشعبي الوطني:** بمعنى إنهاء حياة المجلس الشعبي الوطني قبل انقضاء العهدة البرلمانية، عن طريق إجراء الحل المخول لرئيس الجمهورية، وهو نوعان؛ وجوبي في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة إثر عرضه عليه للمرة الثانية⁽¹⁾ كما قد يكون الحل تلقائياً نتيجة استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في ذلك وتقرير انتخابات تشريعية مسبقة خلال ثلاثة (03) أشهر، طبقاً لنص المادة 147 من التعديل الدستوري 2016.

- **خلال العطل البرلمانية:** من المسلم به أن البرلمان لا يضل منعقداً بصفة دائمة فهو يجتمع -بعد التعديل الدستوري لسنة 2016- في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل،⁽²⁾ يتبقى من السنة شهران على الأقل، هي التي تمثل عطلة البرلمان، والتي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر في مسائل عاجلة.

ويتم اتخاذ تلك الأخيرة في مجلس الوزراء من أجل توسيع مشاركة الجهاز الوزاري، كما أن الاستشارة القبلية لمجلس الدولة من شأنه مراجعة تلك الأوامر والتدقيق في المعنى والصياغة وحمايتها من الخروقات القانونية التي قد تشكل خطراً على الحقوق والحريات والمساس بالتوازن بين السلطات.

كما أن مسألة إخضاعها أيضاً للرقابة البعدية من طرف البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها، تمكن هذا الأخير من معاينة قيام الضرورة التي استوجبت إصدار تلك

(1) أنظر المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) وهو ما نصت عليه المادة 135 من نفس التعديل الدستوري.

الأوامر⁽¹⁾ ومعاينة الخروقات القانونية التي يمكن أن تحتوي عليها، والتصدي لها بعدم التصويت عليها، وهو الإجراء الذي يعدم تلك الأوامر-نظريا فقط-⁽²⁾.

بحيث عمليا نجد أن الكثير من القوانين المهمة أصدرها الرئيس فيما بين دورتي انعقاد البرلمان بأوامر، وتمت الموافقة عليها لاحقا من طرف البرلمان في ظل وجود الأغلبية الموالية لرئيس الجمهورية تحت مظلة الائتلاف الرئاسي.⁽³⁾

وبمناسبة تفحصه لنص التعديل الدستوري لسنة 2016، وبخصوص تعديل المادة 124 من دستور 1996 (142 بعد التعديل)، ثمن المجلس الدستوري تلك التعديلات، حيث اعتبر "...أن النص على تحديد التشريع بأوامر في المسائل العاجلة فقط في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية والأخذ برأي مجلس الدولة يعزز المهام التشريعية للبرلمان كما أن الرأي المسبق لمجلس الدولة في هذه الأوامر يعطي ضمانا وقوة لهذه النصوص...".

بمعنى أن تلك التعديلات من شأنها كبح جماح سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر ما لم تشمل المسائل الاستعجالية، لكن يبقى تقدير مصطلح الاستعجال من صلاحيات رئيس الجمهورية.

ولحماية المجلس الدستوري للتشريع بالأوامر في الظروف العادية من تضيق البرلمان تصدى لتنظيم مجلس الأمة في نظامه الداخلي لسنة 2017، مسألة عرض رئيس الجمهورية الأوامر التي يصدرها لموافقة البرلمان في أول دورة عادية مستثنيا الدورات الاستثنائية، وهو ما من شأنه تعطيل المصادقة على تلك الأوامر لتنتقل من أعمال إدارية

(1) محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها (دراسة مقارنة)، مؤسسة النسر الذهبي للطباعة، مصر 2003، ص.80.

(2) وهو ما نصت عليه الفقرتان 2 و3 من المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، لكن عدم الموافقة على تلك الأوامر أمر مستبعد في ظل هيمنة الأغلبية الموالية لرئيس الجمهورية على البرلمان، وامتلاك الرئيس سلطة حل البرلمان في حالة وقوف هذا الأخير في وجه سياسته وتوجهاته، أنظر في هذا الموضوع: وليد زرقان، "الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية"، مداخلة بمناسبة الملتقى الوطني الموسوم بـ "الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ألكلي محند أولحاج البويرة يوم 29 أكتوبر 2018، ص.6 وما بعدها، غير منشورة.

(3) ولعل أبرزها صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية عن طريق أمر رقم 06-03، ممضي في 15 يوليو 2006 ج.ج.ج عدد 46 مؤرخة في 16 يوليو 2006.

شكلا إلى أعمال تشريعية، وهو يمثل تقييد لإرادة المؤسس الدستوري حيث اعتبر أن "... أساس التشريع بأوامر يكون في المسائل المستعجلة، فإن المؤسس الدستوري حين أقر عرض النص المتضمن الموافقة على الأمر على غرفتي البرلمان في أول دورة له، لم تتصرف إرادته إلى أن يكون ذلك محصورا في بداية الدورة البرلمانية العادية، وإلا كان قد نص على ذلك صراحة، أو أحال تحديد ذلك للقانون العضوي، وأن استعمال الدستور لعبارة "في أول دورة له" تشمل الدورة العادية والدورة غير العادية التي يمكن عقدها وفقا للإجراءات الواردة في نص المادة 135 من الدستور..."

واستنادا لهذا الاجتهاد نجد أن المجلس الدستوري يحرص على إشراك البرلمان في عملية سن التدابير الاستعجالية التي تضمنتها الأوامر، ولو على مستوى الموافقة النهائية ويحرص على تقليص الاطار الزمني لنفاذ هذه النصوص قبل عرضها على البرلمان للموافقة عليها.⁽¹⁾

وبمجرد الموافقة على هذه الأوامر، تصبح مثلها مثل القوانين التي يسنها البرلمان فهي تكتسب القوة التشريعية ابتداء من تاريخ صدورها، كما لا يمكن إلغائها أو تعديلها إلا بأمر أو قانون.

ثانيا: منع المجلس الدستوري التضييق على التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية

قد تواجه الدولة ظروف استثنائية، لا يستطيع البرلمان مواجهتها، نظرا لما يتسم به عمل هذا الأخير من بطئ الإجراءات وتعقيدها.

وفي ظل عدم كفاية التشريعات القائمة لمجابهة تلك الظروف، خول الدستور رئيس الجمهورية-حامي الدستور واستمرارية الدولة ومؤسساتها- صلاحية التشريع بأوامر في ظل وجود البرلمان،⁽²⁾ وهو ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة 142 من التعديل الدستوري

(1) أنظر في نفس المعنى: أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص.71.

(2) أنظر في نفس المعنى: مراد بدران، "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور"، مجلة الإدارة، الجزائر، المجلد 10، العدد 02 لسنة 2000، ص.10.

لسنة 2016 والتي جاء فيها "...يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء."

فما يمكن ملاحظته من استقراء تلك الفقرة أن المؤسس الدستوري منح الأوامر الرئاسية الاطلاق الموضوعي، بحيث لم يميز بين مجال القانون العضوي والقانون العادي "مما يعني أن الأوامر بإمكانها تعديل وإلغاء أي نوع من التشريعات القائمة."⁽¹⁾

وبالرجوع إلى نص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد أن رئيس الجمهورية مخول دستوريا بإعلان الحالة الاستثنائية، وله اتخاذ جميع الاجراءات الضرورية متى توافرت الشروط الشكلية والموضوعية.

وتتسع صلاحيات رئيس الجمهورية حفاظا على استقلال الدولة واستمرار مؤسساتها وسلامة ترابها، ليشمل الاختصاص التشريعي الذي هو أصلا من اختصاص السلطة التشريعية.

وعلى هذا الأساس تصدى المجلس الدستوري للمشرع العضوي لمحاولته التضييق على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية بمناسبة مطابقة المادة 38 من القانون العضوي رقم 16-12، سابق الذكر، بحيث ذكّر المجلس الدستوري أن آراءه نهائية وملزمة لجميع السلطات وفقا لنص المادة 191 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فنبه المشرع العضوي باجتهاده السابق حين أراد هذا الأخير بمناسبة إعداد القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة-الملغى-، أن يخضع الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية لنفس الرقابة البرلمانية البعدية التي تخضع لها الأوامر التي يصدرها في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية

(1) أنظر في نفس المعنى: عقيلة خرياشي، "التشريع عن طريق الأوامر"، مجلة الدراسات القانونية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، عدد 03 لسنة 2009، ص.17.

وتصدى له المجلس الدستوري بحيث تحفظ عليها ولما أراد أن يعيد البرلمان الكرة في المادة 38 المذكورة أعلاه، تصدى له مرة أخرى.⁽¹⁾

واعتبر أنّ الدستور عندما خصص الفقرة الأولى من المادة 142 منه والمذكورة أعلاه للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، ورأى أن هذه الأوامر تعرض على كل غرفة من غرفتي البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، وخصص الفقرة 4 من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر المستثناة من ذلك.⁽²⁾

وبهذا التفسير يعتبر المجلس الدستوري أن المؤسس الدستوري ومن خلال نص المادة 142 من الدستور، يسمح بعرض الأوامر التي يقرها رئيس الجمهورية في الحالة العادية على تصويت البرلمان، ويستبعد الأوامر الاستثنائية من عرضها على التصويت، منعا للتضييق من ممارستها الاستعجالية.⁽³⁾

الأمر الذي لا يدعُ للشك أن المجلس الدستوري حافظ على عدم إخضاع الأوامر الاستثنائية للتصويت، حماية لسلطات رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية بصفة عامة وعدم إخضاعها لأي رقابة كانت، حتى ولو من ممثلي الشعب، حتى لا تنتفي الحكمة من تقرير تلك الاختصاصات الاستثنائية وهي حماية سلامة الدولة واستقرار مؤسساتها.

كما نستنتج أن المؤسس الدستوري التزم حرفية النص الدستوري، ومنع المشرع العضوي من التوسيع في تفسيره والزيادة فيه، على أساس أن الأحكام الخاصة بالأوامر الاستثنائية جاءت بعد الأحكام الخاصة بعرض الأوامر العادية على تصويت البرلمان، فلا يمكن أن تسري تلك الأحكام على ما يأتي بعدها من أحكام في سياق نص المادة فلو أراد المؤسس الدستوري أن تعرض الأوامر الاستثنائية على تصويت البرلمان لجاءت في سياق

(1) رأي رقم 04 / ر. ق.ع / م. د/16، سابق الذكر.

(2) أنظر نفس الرأي.

(3) محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص.115.

النص مباشرة بعد أحكام الأوامر العادية، ثم تليها الأحكام الخاصة بعرض كلا الأوامر العادية والاستثنائية على تصويت البرلمان.

ومع ذلك نجد أن هذه الحماية للتشريع بأوامر استثنائية، واستبعادها من رقابة البرلمان يمكن أن تشكل خطراً على الحقوق والحريات في حالة سن أوامر تشتمل على خروقات قانونية محتملة، في المجال الأصيل للسلطة التشريعية صاحبة السيادة في التشريع في تلك المجالات حسب نص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وخاصة أن الحالة الاستثنائية تجبر البرلمان على البقاء مجتمعاً وجوباً طوال تلك الفترة،⁽¹⁾ فليس هناك ما يمنع من عرض تلك الأوامر بالأولوية على البرلمان مع تقليص مدة التصويت عليها على حسب الاستعجال القائم، للمحافظة على عدم التضيق على الحقوق والحريات من جهة، وحفظ للبرلمان مجاله السيادي في مواجهة السلطة التنفيذية، من جهة أخرى.

الفرع الثاني: الحماية المفترضة من المجلس الدستوري للسلطة التنظيمية

تُمارس السلطة التنظيمية عن طريق المراسيم الرئاسية، فهي وسيلة غير محددة بفترات زمنية وليست مقيدة بإجراءات معينة أو معقدة كالتى مرت معنا بمناسبة إنتاج المعايير التشريعية البرلمانية.

فمجال تلك المراسيم حدد بطريقة سلبية؛ بمعنى المجال غير المحدد للقانون يعتبر مجالاً للسلطة التنظيمية، الأمر الذي يحدث معه تداخل وتصادم بين المجالين.

ومحاولة منه لوضع حدود دستورية بين المجالين، حاول المؤسس الدستوري الجزائري تحديد مجال اختصاص كل سلطة بدقة بما يحفظ لكل واحدة مصلحتها.

(1) تنص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي " يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. تخوّل الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. ويجتمع البرلمان وجوباً. "

ولكن بعد الدراسة التي تناولناها أعلاه من خلال الدساتير المتعاقبة، لمسنا تقييد وحصر السلطة التشريعية، مقابل تعزيز نطاق السلطة التنظيمية، الأمر الذي أخل بمبدأ سيادة البرلمان في التشريع (إعداد القانون والتصويت عليه) المستمد من مبدأ سيادة الشعب.

وزاد من التأثير على تلك المبادئ، الحماية المفرطة للمجلس الدستوري للسلطة التنظيمية مقابل حصر السلطة التشريعية للبرلمان.

وللإمام بالموضوع سنتناول مدلول المعايير التنظيمية وحمايتها دستوريا (أولا) وكيف قام المجلس الدستوري بالمحافظة عليها من خلال اجتهاداته (ثانيا) مؤثرا بذلك على سيادة البرلمان التشريعية.

أولا: مدلول المعايير التنظيمية وحمايتها دستوريا

بعد تلاشي مبدأ سيادة البرلمان وسيادة القانون من خلال دستور فرنسا لسنة 1958 زاد بريق المعايير التنظيمية أو ما يسمى باللوائح المستقلة، التي أصبحت تزام القانون وللإمام بهذه الآلية التشريعية المعاصرة، سنحاول البحث عن مدلولها (1) وحمايتها دستوريا (2).

1-مدلول المعايير التنظيمية

لقد ورد اصطلاح لائحة (تنظيم) في فرنسا، من طرف الملك "شارل التاسع" للدلالة عن القرارات التي كان يصدرها للمحافظة على أملاكه، واستمر العمل بها في معظم النظم الفرنسية إلى غاية قيام الثورة الفرنسية سنة 1789، أين اكتسبت اللوائح مدلولها المعاصر لتحديد الأعمال القانونية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولكن اعتناق مبدأ الفصل بين السلطات غير المرن في تلك الفترة أبقى اللوائح تقتصر على الصيغة التنفيذية للقوانين فقط. (1)

(1) Voir dans ce sens : Douence (J.C), **recherche sur le pouvoir réglementaire de l'administration** LGDJ, Paris, 1968, pp8-10.

وبعد صدور دستور سنة 1958، تطورت اللوائح بأن أصبحت تمثل تشريعات موازية تصدر عن السلطة التنفيذية في باقي المسائل غير المخصصة للقانون.⁽¹⁾

بمعنى تحولت السلطة التنفيذية إلى مشرع أصلي، متحررة من تبعية السلطة التشريعية، أي تحرر مجال اللوائح من الإرتباط بتنفيذ القانون إلى التشريع بصفة مستقلة، أو ما يسمى باللوائح المستقلة.

وبعد تلك المقدمات نجد أن اللائحة- أو ما يعرف في النظام الجزائري بالمعايير التنظيمية- عرفت بأنها" تمثل تشريعا حكوميا محضا فهي تشكل عملا إداريا طبقا للمعيار العضوي، وكذا عملا تشريعا طبقا للمعيار الموضوعي، لأنها تحوي قواعد قانونية عامة ومجردة شأنها في ذلك شأن القوانين، ومن تم فهي تشكل أحد مصادر البناء القانوني في الدولة".⁽²⁾

كما أن تلك اللوائح المستقلة تتسم بالثبات والجمود النسبي-مثل القوانين- فهي لا تستنفذ مضمونها وآثارها بمجرد تطبيقها أول مرة، وإنما تظل قابلة للتطبيق كلما توافرت شروط تطبيقها.⁽³⁾

ففي النظام السياسي الجزائري اكتسبت اللوائح المستقلة مكانة مرموقة جعلت منها منافسا قويا للتشريع، وما يؤكد هذا الطرح المقارنة الكمية بين تلك الأخيرة والقوانين منذ التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى غاية كتابة هذه الأسطر، بحيث وجدنا أن الأفضلية كانت لصالح التنظيمات بفارق شاسع، بحيث في الوقت الذي تم إصدار 36 قانون خلال تلك الفترة، تم إصدار 571 مرسوم رئاسي (85 منها متضمنة التصديق على الاتفاقيات الدولية و486 مراسيم تنظيمية، دون احتساب المراسيم الفردية).⁽⁴⁾

(1) أنظر في نفس المعنى: وليد زرقان، مرجع سابق، ص.12.

(2) Voir: Lavroff, *le système politique français de la V république*, Dalloz, Paris, 1975, p489.

(3) لأكثر تفصيل حول الموضوع راجع: عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2000، ص ص.111-112.

(4) أنظر جدول أسفل من إعداد الباحث، إحصائيات متحصل عليها بتتبع الجرائد الرسمية بالموقع الرسمي

للجريدة الرسمية الجزائرية بالموقع التالي: <https://www.joradp.dz/HAR/Index.htm>

2- الحماية الدستورية للسلطة التنظيمية

إن التقنية الدستورية الجديدة المبنية على تقييد التشريع وإطلاق التنظيم، رجحت كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، الأمر الذي أدى إلى انهيار مبدأ سيادة القانون على التنظيم، بحيث أصبح هذا الأخير في مركز مساو للقانون، وهو ما ارتأه الفقيه "مارسيل والين" بمعنى انتقلت اللوائح المستقلة من قواعد مشتقة إلى قواعد أصلية لها نفس قوة القانون.⁽¹⁾

وإضمان التطبيق الأمثل للأحكام الدستورية، أقر المؤسس الدستوري آليات الحماية الضرورية للحدود بين مجال التشريع والتنظيم، وأهمها الرقابة الدستورية الممثلة في المجلس الدستوري، هذا الأخير الذي لم يهتم كثيرا بتحديد مكانة التنظيمات وحصر مجالها، قدر اهتمامه وسعيه لتذكير السلطة التشريعية بعدم تعدي مجالها المنصوص عليه دستوريا، وحفظه لاختصاصات السلطة التنفيذية، الأمر الذي اعتبره البعض تقوية لهذه الأخيرة وتهميش للبرلمان صاحب السيادة في التشريع.⁽²⁾

ومما تقدم نجد أن المؤسس الدستوري أوكل مسألة حماية الحدود الفاصلة بين السلطتين التشريعية والتنظيمية، للمجلس الدستوري، اعتمادا على المعيار الأساسي المتمثل

| السنة | المراسيم المتضمنة التصديق على الاتفاقيات الدولية | المراسيم التنظيمية (رئاسية + تنفيذية) | العدد الاجمالي السنوي |
|---------|--|---------------------------------------|-----------------------|
| 2016 | 32 | 61 | 93 |
| 2017 | 17 | 126 | 143 |
| 2018 | 36 | 299 | 335 |
| المجموع | 85 | 486 | 571 |

- وأنظر أيضا ملحق رقم 02.

(1) بدرية جاسر الصلح، " التشريع الحكومي في الكويت: حالاته، قيوده، خضوعه لرقابة المحكمة الدستورية" مجلة الحقوق، الكويت، العدد الثاني لسنة 1995، ص 119-131.

(2) Voir dans ce sens : Abdelkader Benhenni, **le constitutionnalisme et la pratique institutionnelle en Algérie**, thèse de doctorat, tome II, université de Paris VIII, 2003, p598.

في تقنية حصر مجال التشريع وإطلاق مجال التنظيم، وهو ما سنتناوله بالتفصيل من خلال اجتهادات المجلس الدستوري من خلال النقطة الموالية.

ثانياً: حماية المجلس الدستوري للسلطة التنظيمية من خلال اجتهاداته المتعاقبة

اعتماداً على معيار حصر مجال تدخل البرلمان في عدد معين من المواضيع مقابل اتساع وإطلاق مجال اختصاص رئيس الجمهورية، عمد المجلس الدستوري الجزائري على توسيع مجال هذا الأخير وحمايته من خلال اجتهاده في تفسير الأحكام الدستورية مؤثراً بذلك على عبارة السيادة البرلمانية التي حملتها الدساتير الجزائرية المتعاقبة.

ولإلزام أكثر بهذه الحماية، سنحاول تحليل بعض الأمثلة من اجتهاد المجلس الدستوري من خلال النقاط التالية.

1- عند قيام المجلس الدستوري بتفسيره الشهير سنة 2000، بناء على إخطاره من طرف رئيس الجمهورية، بمناسبة التجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة، أكد أن أحكام استخلاف المقاعد الشاغرة لأعضاء مجلس الأمة المعينين هو اختصاص خالص للسلطة التنظيمية استناداً على الحكم الانتقالي الخاص بالقرعة والذي شملته المادة 181 من دستور 1996 والتي جاء فيها "يجدد نصف (2/1) عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة. ويستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشروط نفسها وحسب الإجراء نفسه المعمول به في انتخابهم أو تعيينهم.

لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة ست (6) سنوات"، بينما الاستخلاف للأعضاء المنتخبين هو من اختصاص القانون (قانون الانتخابات)، بالتالي هو اختصاص خالص للبرلمان.⁽¹⁾

فالمجلس الدستوري من خلال هذا التفسير لم يكتف بالنص الدستوري، بل أقر مبدأ الفصل بين السلطات كمعيار لتحديد الحدود بين مجال اختصاص كل سلطة مع تحيزه

(1) راجع في الموضوع: مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين، مؤرخة في 25 ديسمبر 2000، متوفرة على رابط موقع المجلس الدستوري التالي:

<http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/2017-04-19-13-18-52>, dernière visite le 20/05/2018 à 13:18.

لصالح المجال التنظيمي،⁽¹⁾ وهو ما عبر عنه صراحة حين اعتبر " إن هذا التفسير يتماشى مع أحكام الدستور نصًا وروحًا، ومع مبدأ الفصل بين السلطات المستنتج من أحكام الدستور والذي أقره المجلس الدستوري وكرسه المشرع في نصوص عديدة منها قانون الانتخابات، حيث لدى تدخله لتطبيق بعض أحكام الدستور كالمادتين 101 و112 منه اكتفى المشرع بوضع القواعد المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة وبين كفاءات استخلافهم في المواد 150 و151 و152 من قانون الانتخابات دون أن تطال أحكامها الأعضاء المعيّنين الذين تحكمهم الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور".⁽²⁾

علما أن المادة 103 من الدستور أحالت على قانون عضوي لوضع القواعد المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، حيث جاء في نصها ما يلي " تحدد كفاءات انتخاب النواب وكفاءات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافي، بموجب قانون عضوي"، فالمادة أحالت مسألة تحديد كفاءات تعيين أعضاء مجلس الأمة (الثلاث المعين من طرف رئيس الجمهورية) لقانون عضوي.

وكانت نصت المادة 181 المذكورة أعلاه على ما يلي "...ويستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشروط نفسها وحسب الإجراء نفسه المعمول به في انتخابهم أو تعيينهم..."

فبقراءة المادة 103 والمادة 181 معا، نجد أن شروط استخلاف أعضاء البرلمان المعينين يخضع أيضا لاختصاص القانون، وليس لاختصاص التنظيم.

فبالتفسير المذكور أعلاه يكون المجلس الدستوري باعتماده على قراءة المواد 101 و102 و112 و181 فقط دون قراءة المادة 103 معهم من دستور 1996، جرد البرلمان من اختصاص خالص خصه به الدستور، ومنحه للسلطة التنظيمية من خلال تفسيره هذا، مؤثرا بذلك على سيادة البرلمان في تحديد كفاءات تعيين أعضاء مجلس الأمة

(1) راجع بخصوص هذا الموضوع: عبد المجيد زعلاني، "سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم"

المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، عدد 02 لسنة 1999، ص.13.

(2) مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين، سابقة الذكر.

الذين يعتبرون أعضاء تابعين للسلطة التشريعية بغض النظر عن تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية.

بمعنى أن المجلس الدستوري لم يفصل بين شروط تعيين - التي هي نفسها شروط الاستخلاف حسب المادة 181 من دستور 1996- ثلث أعضاء مجلس الأمة التي هي من اختصاص قانون عضوي، وسلطة التعيين التي هي من اختصاص رئيس الجمهورية، بحيث جعل الاختصاصين معا سلطة خالصة لهذا الأخير، في تحيز واضح للسلطة التنفيذية.

2- في رأيه المتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017⁽¹⁾، كان المجلس الدستوري واضحا، من خلال إقراره بعدم دستورية المادة 148 من النظام الداخلي لمجلس الأمة والتي كانت تهدف إلى تصنيف الوظائف العليا في مجلس الأمة ضمن الوظائف العليا المماثلة في الهيئات السيادية للدولة وتطبق عليها نفس الأحكام ولاسيما ما يتعلق منها بمجالي الأجور والتقاعد، على أساس أنها لا تدخل ضمن المجال التشريعي الذي حدده المؤسس الدستوري للبرلمان من خلال المواد 132 (فقرة 3) و 140 و 141، وإنما هي ضمن المجال التنظيمي المخصص لرئيس الجمهورية، تأسيسا على معيار مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه هذه المرة صراحة المؤسس الدستوري في نص المادة 15 من الدستور.

مما يعتبر إقرار صريح للمجلس الدستوري بأنه الهيئة المخولة دستوريا بحماية المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية من تعدي السلطة التشريعية، من خلال التقييد الصارم لتلك الأخيرة ضمن المجال الضيق الذي حدده لها المؤسس الدستوري.

مع العلم أن المجلس الدستوري وبعد تعديل المادة 103 من دستور 96، اعتبر أن "... النص على تحديد نظام التعويضات البرلمانية التي حذفت من المادة 115 الخاصة بتنظيم المؤسسة التشريعية وإدراجها ضمن المادة 103 بموجب قانون عضوي، يهدف إلى توحيد نظام التعويضات."⁽²⁾

(1) رأي رقم 02 / ر. ن. د. م. د. / 17، سابق الذكر.

(2) رأي رقم 01/16 ر. ن. د. م. د. / 16، سابق الذكر.

بمعنى أن نظام التعويضات الخاص بأعضاء البرلمان أصبح من اختصاص القانون العضوي بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

وعلى ضوء ما تقدم ذكره نجد أن المجلس الدستوري لم يتحرر من تبعيته للسلطة التنفيذية وهو ما يؤثر سلبا في تعامله مع النصوص المعروضة عليه، بحيث يجد نفسه مضطرا بصفة عرضية بالإخلال بالتوازن المؤسساتي للدولة، بإمالاته الكفة لصالح السلطة التنفيذية، وهو ما يجعل السيادة النسبية التي تبقت للبرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه عبر تطور الدساتير الجزائرية تتبخر شيئا فشيئا لتصبح مجرد سراب كان يحسبه الباحث سيادة حقيقة قبل اكتشافه لتلك العقبات الموضوعية بعناية كحواجز يشتد تأثيرها كلما غصنا أكثر فأكثر في تحليلها.

كما تجدر الإشارة أن المجلس الدستوري الجزائري لم يكتف في رقابته على دستورية القوانين على الطريقة الكلاسيكية فقط، بل اعتمد على جميع التقنيات المتاحة له والتي استتبتها من نظرائه في القضاء الدستوري المقارن، لتوسيع مجال تدخله وفق الدور المنتظر منه كمؤثر فعال على سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، وهو ما سنحاول التطرق له في الفصل الثاني من هذا البحث.

الفصل الثاني

توسيع مجال الرقابة الدستورية كمساهمة فعلية في التشريع

إذا كان المجلس الدستوري الجزائري ساهم في تضيق مجال البرلمان وفرض هيمنته عليه وتقييد إرادته بما يتماشى وفلسفة المؤسس الدستوري في حصر مجال البرلمان، كما مر معنا في الفصل الأول من هذا الباب، فإنه يملك أيضا وسائل وأساليب وتقنيات استقاها من نظيره الفرنسي ساهمت في توسيع مجال الرقابة الدستورية على النصوص المعروضة عليه لمراقبتها.

ولعل أبرزها توسيع الكتلة الدستورية، الذي ترتب عنه توسيع مجال الرقابة الدستورية مما أثر سلبا على سيادة البرلمان في التشريع (مبحث أول)، بالإضافة إلى التحفظات

التفسيرية التي رغم إيجابياتها في إنقاذ النصوص التشريعية من الإلغاء، إلا أنها أصبحت وسيلة خطيرة في يد المجلس الدستوري للتأثير على البرلمان من خلال آلية الحلول في ممارسة الوظيفة التشريعية كمشروع مساهم (مبحث ثاني).

المبحث الأول

تأثير توسيع الكتلة الدستورية على سيادة البرلمان التشريعية

من الطبيعي أن تتم مراقبة القضاء الدستوري للنصوص المعروضة عليه بالنسبة للدستور ولقد تم التأكيد على هذه القناعة منذ فترة بعيدة من طرف الفقيه "شارل إيزمان" Charles Eissemann " يجب أن نفهم من الدستورية، ولا نستطيع أن نفهم منها سوى المطابقة لحكم صريح من الدستور... وأن الخروج عن هذا الإطار يكون سياسي..."⁽¹⁾

فبسبب سموه، نجد أنه من المنطقي أن يكون الدستور ويبقى المعيار الذي يتم مطابقته للنصوص المعروضة على هيئة رقابة الدستورية.

لكن وعلى إثر اجتهاد تلك الأخيرة تم توسيع الكتلة الدستورية إلى أحكام صريحة غير منتمية للدستور، الأمر الذي جعلنا بعيدين عن المعنى الذي جاء به الفقيه "شارل إيزمان" "Charles Eissemann".⁽²⁾

ففي الجزائر، ومنذ أول رأي له أعلن المجلس الدستوري عن إرادته في عدم التقيد فقط بأحكام الدستور، بحيث "وسع من مفهوم الكتلة الدستورية".⁽³⁾

فتم توسيع تلك الأخيرة إلى المبادئ ذات القيمة الدستورية (مطلب أول)، ولم يكتف بذلك حيث قام باللجوء أيضا إلى توسيعها من خلال المبادئ ذات قيمة تحت الدستورية

(1) Charles Eissemann, *la justice constitutionnelle et la Haute constitutionnelle d'Autriche*, LGDJ.1928 rééducation Economica, France, 1986, p20.

(2) تعرف- الكتلة الدستورية بأنها " مجموع المبادئ والقواعد ذات قيمة دستورية، احترامها يفرض على السلطتين التشريعية والتنفيذية".

Voir: Louis Favoreu, *in dictionnaire*, sous la direction O.Duhamel et Y.Meny, PUF, France, 1992.p87.

(3) هدى بقة، مرجع سابق، ص.311

(مطلب ثاني)، الأمر الذي أدى إلى تقييد البرلمان بقيود أصبح يجهلها وإدانته من طرف المجلس الدستوري بآراء وقرارات لا أساس لها في الدستور نفسه، مما أثر سلباً على سيادة البرلمان في إنتاج القاعدة القانونية.

المطلب الأول

توسيع الكتلة الدستورية إلى المبادئ ذات القيمة الدستورية

في ظل قصور الوثيقة الدستورية، حاولت الهيئة المكلفة بالرقابة الدستورية في الأنظمة المقارنة أن تجد مرجعية ذات قيمة دستورية تستند عليها لتوسيع رقابتها على بعض النصوص التي قد تفلت من الرقابة بسبب عدم المخالفة الصريحة لأحكام الدستور.

فاتخذ المجلس الدستوري الجزائري من تلك الأنظمة-وخاصة المجلس الدستوري الفرنسي- ملهماً لانتهاج نفس توسيع الكتلة الدستورية إلى المبادئ ذات القيمة الدستورية بالرغم من عدم التنصيص عليها صراحة في الدستور، فاعتمد على ديباجة الدستور باعتبارها جزء لا يتجزأ من الدستور (فرع أول) لمراقبة النصوص المعروضة عليه، ثم لم يكتف بالأمر بحيث راح يكتشف بعض المبادئ العامة وينسبها للمؤسس الدستوري مبعداً عن نفسه وصف المؤسس الشريك (فرع ثاني).

الفرع الأول: توسيع الكتلة الدستورية إلى ديباجة الدستور

استناد هيئة الرقابة الدستورية على الدستور كمرجعية أساسية، يعتبر من المسلمات المتفق عليها، بحيث تتم محاكمة النصوص المعروضة على المجلس للمعايير الأساسية، لكن ثار جدل حول القيمة القانونية للديباجة هل هي جزء لا يتجزأ من الدستور أم أنها عبارة عن مبادئ وقيم فلسفية، لا مكان لها ضمن الكتلة الدستورية (أولاً) وما هو موقف المجلس الدستوري الجزائري حول هذه المسألة المثارة، وما تأثير هذا التوسيع على البرلمان (ثانياً).

أولاً: القيمة القانونية لديباجة الدستور في الأنظمة المقارنة

تعتبر الديباجة مقدمة الدستور، فهي "وثيقة غير منفصلة عنه، بحيث مرت بنفس إجراءات وضع الدستور وإقراره، فهي جزء لا يتجزأ من هذا الأخير".⁽¹⁾

إلا أنه ثار جدل فقهي في فرنسا حول القيمة القانونية لهذه المقدمة؛ هل لها نفس قوة مواد الدستور، أم أنها لا ترقى لتلك المكانة وبالتالي تخرج من مرجعية الرقابة الدستورية وخاصة الجدل الذي أطلق مع بداية القرن الماضي بين كل من الفقيه "Carré Malberg" والفقيه "Maurice Hauriou" حول قيمة مقدمات الدساتير.⁽²⁾

وبما أن محتوى الديباجة خالٍ من أي قوة إلزامية، أجمع الفقه بعد دستور سنة 1958 أن محتوى الديباجة غير قابل للتطبيق، ولا قيمة دستورية له، على أساس أنه جد عام.⁽³⁾

إلا أن بعض الفقه الدستوري الحديث أكد على القيمة القانونية للديباجة لتأمينها الحماية اللازمة لحقوق الإنسان وحرياته، بقوله "إذا ما استثنينا المقدمة والمادة الأولى من دستور سنة 1958، لوجدنا أن الاهتمام منصب على تنظيم الدولة وتوزيع الصلاحيات على السلطات أكثر بكثير من الاهتمام بحقوق الإنسان وحرياته".⁽⁴⁾

كما نجد أن القضاء العادي الفرنسي جسد مبكراً القوة القانونية لديباجة دستور سنة 1946 بحيث أبطل بنود وصية مورث لصالح وريثه، تنص على حرمان هذا الأخير من الميراث في حال زواجه من يهودية، على أساس أن الشرط مخالف للمادة الأولى من ديباجة دستور سنة 1946 التي تنص على عدم التفرقة المبنية على العرق أو الدين أو الاعتقاد وهو نفس الموقف الذي اتخذته القاضي الإداري سنة 1950 باحتكامه إلى ديباجة دستور

(1) محمد علي سويلم، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الأنظمة الدستورية-دراسة مقارنة-، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2013، ص.242.

(2) أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص.246.

(3) المرجع نفسه.

(4) François Lu chaire, la protection constitutionnelle, Economica, Paris, 1987, p.11.

سنة 1946، من أجل إبطال قرارات إدارية لا تجد أسسها في مضمون القانون،⁽¹⁾ ولقد كرس هذه القيمة الدستورية لمقدمة الدستور من خلال قرار برال "Barel" في 28 ماي 1954 بحيث أبطل مجلس الدولة الفرنسي قرار الإدارة الذي منع هذا المواطن من المشاركة في مسابقة للدخول إلى مدرسة الإدارة الوطنية بسبب آرائه الشيوعية، تأسيسا على مقدمة دستور سنة 1946 التي تمنع التمييز بسبب الآراء... السياسية"⁽²⁾

ولم يحسم المجلس الدستوري الفرنسي الموقف إلا مؤخرا، أي بعد مرور 13 سنة من إقرار دستور سنة 1958، من خلال قراره الشهير الذي أصدره في 16 جولية سنة 1971 المتعلق بحرية تكوين الجمعيات، أين أقر بالتكامل بين الديباجة ومواد الدستور، حيث استهل المجلس الدستوري الفرنسي قراره هذا بعبارة ثابتة " نظرا للدستور وبالأخص ديباجته."⁽³⁾ "Vu la Constitution et notamment son préambule"⁽³⁾

فمن خلال هذا القرار لجأ المجلس الدستوري الفرنسي إلى توسيع مباشر للكتلة الدستورية من خلال لجوئه لديباجة الدستور، من أجل رقابة نص تعديل قانون الجمعيات لسنة 1901 وتصديه لمحاولة المشرع التضييق على حرية تكوين الجمعيات، من خلال إقرار حكم بإخضاع اجراءات تكوين الجمعيات لرقابة إدارية قبلية، وهو ما اعتبره المجلس غير دستوري.⁽⁴⁾

ليعلن بذلك هذا الأخير عن بداية عهد الحقوق والحريات الأساسية المحمية دستوريا بعدما ظلت طوال الفترات السابقة مجرد حقوق وحريات تشريعية.⁽⁵⁾

(1) Dominique Rousseau, **Droit du contentieux constitutionnel**, op.cit., pp 92-93.

(2) مجلس الدولة الفرنسي، يوم 28 ماي 1954، قرار برال، نقلا عن إلياس أبو عيد، المجلس الدستوري بين النص

والاجتهاد والفقه المقارن، المواد من 18 إلى 34، ج2، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص.89.

(3) François Luchaire, **la décision du 16 juillet 1971**, Annuaire international de la justice constitutionnelle Economica, France, tome VII, 1991, pp.77-83.

(4) Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, disponible en sur le site du conseil constitutionnel Français :

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1971/71-44-dc/decision-n-71-44-dc-du-16-juillet-1971.7217.html>, dernière consultation le 02/06/2018 à 14 :42

(5) عبد العزيز برقوق، "مقاربة في رصد منهج المجلس الدستوري في توسيع الكتلة الدستورية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد التاسع، جوان 2013، ص.2.

ولقد استساغ بعض الفقه هذا التوسع في الكتلة الدستورية من خلال تحليل قرار المجلس الدستوري المذكور أعلاه، بقوله " أن مجرد النظرة إلى الدستور الفرنسي ترينا أن المقدمة موجودة في الدستور وليست قبله أو خارجه. لأن القانون الدستوري الذي نشره رئيس الجمهورية يتضمن هذه المقدمة؛ وذلك من خلال نص المادة 92 الأخيرة من هذا القانون الدستوري التي تشير إلى أن المضمون بكامله يجب أن يعمل به كدستور للجمهورية".⁽¹⁾

مما تقدم نستنتج أن المجلس الدستوري الفرنسي، في ظل قصور متن الوثيقة الدستورية في حماية الحقوق والحريات، لجأ إلى توسيع الكتلة الدستورية من خلال ديباجة الدستور، مسبقاً عليها القيمة الدستورية، الأمر الذي يقيد البرلمان في سن التشريعات بالديباجة التي تحتوي على مبادئ عامة وغير قابلة للتطبيق، مما يفتح المجال واسعاً للمجلس الدستوري في التفسير.

وهو الاتجاه الذي تبنته العديد من الأنظمة الدستورية المقارنة والعربية منها بحيث نجد القضاء الدستوري المصري اعتبر وثيقة إعلان دستور سنة 1971 -والتي تعتبر بمثابة مقدمة للدستور- أنها تملك نفس القوة التي يملكها الدستور، وبالتالي تمثل مرجعية للرقابة الدستورية.⁽²⁾

كما نجد أن المؤسس الدستوري المغربي نص صراحة على إعطاء القوة الدستورية للديباجة (التصدير)، فجاء في الفقرة الأخيرة من ديباجة دستور سنة 2011 " يشكل هذا التصدير جزءاً لا يتجزأ من هذا الدستور".

فما مكانة ديباجة الدستور في النظام الدستوري الجزائري؟ وهو التساؤل الذي سنجيب عنه من خلال النقطة الموالية.

(1) François Luchaire, la décision du 16 juillet 1971, op.cit. p.82.

(2) محمد علي سويلم، مرجع سابق، ص.245.

ثانياً: موقف المجلس الدستوري الجزائري من ديباجة الدستور

في غياب نص الدستور الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، صراحة على أن الديباجة جزء من الوثيقة الدستورية، طُرح نفس الجدل الفقهي في الجزائر حول القيمة القانونية لهاته الأخيرة، وهل تعتبر مرجعية لرقابة الدستورية.

إلا أنه عملياً نجد أن المجلس الدستوري الجزائري استند على الديباجة في رقابته للنصوص المعروضة عليه، اقتداءً بنظيره الفرنسي، من خلال آرائه التي سنحاول تحليلها من خلال النقاط التالية.

• من خلال رأي المجلس الدستوري حول التعديل الدستوري لسنة 2002، وخاصة حول إضافة مادة جديدة تهدف إلى دسترة تمازيغت لغة وطنية بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني، كونها عنصراً من عناصر الأمازيغية التي تشكل إحدى المكونات الأساسية للهوية الوطنية المذكورة في المادة 8 (مطّعة 2) من الدستور، الواردة ضمن المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، والمبينة في "ديباجة الدستور"، فهذه العبارة الأخيرة، تؤكد اعتماد المجلس الدستوري على مبدأ عام من الديباجة كمرجع للحكم بعدم مساس دسترة الأمازيغية بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري.⁽¹⁾

الأمر الذي يستدل منه صراحة بتوسيع المجلس الدستوري الكتلة الدستورية إلى ديباجة الدستور في غياب نص صريح في وثيقة الدستور،⁽²⁾ وهو الأمر الذي تأكد بجلاء في موقف آخر اعتمد فيه المجلس الدستوري الجزائري على الديباجة، وهو ما سنتناوله في المثال الموالي.

• من خلال رأيه حول التعديل الدستوري لسنة 2008، استند المجلس الدستوري على الديباجة بمناسبة مراقبته لدستورية المادة الجديدة من الدستور المتعلقة بترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظها في المجالس المنتخبة، بحيث اعتبر " أن توسيع حظوظ

(1) رأي رقم 01 / ر. ت د / م د / 02، مؤرخ في 03 أبريل سنة 2002، يتعلق بمشروع تعديل الدستور ج.ر.ج.ج عدد 22 لسنة 2002.

(2) أنظر في نفس المعنى : نفيسة بختي وعمار عباس، "الحدود الدستورية لرقابة المجلس الدستوري الجزائري" مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 22، مارس 2009، ص. 48.

تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة يُستمد من المطلب الديمقراطي المذكور في الفقرة 8 من ديباجة الدستور الذي يقتضي بأن تُبنى المؤسسات حتما على مشاركة جميع المواطنين والمواطنات في تسيير الشؤون العمومية وتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وحرية الفرد والجماعة...⁽¹⁾

وخلال نفس الرأي، لم يتوان المجلس الدستوري عن إعادة الكرة في استتاده على ديباجة الدستور، وكان هذه المرة أكثر جرأة حين اعتبر " أن إضافة فقرة في آخر المادة 62 من الدستور تهدف إلى دسترة ترقية كتابة التاريخ وتعليمه للأجيال الناشئة، وإسناد تأدية هذه المهمة إلى الدولة ... يهدف في غايته، إلى حفظ الذاكرة الجماعية للشعب الجزائري، وتعزيز المبادئ التي تقوم عليها الأمة الجزائرية والمستمدة، في جوهرها، من ديباجة الدستور، والفصل الأول من الباب الأول من الدستور...⁽²⁾

فباعتماد المجلس الدستوري على الديباجة ارتأى أن تلك التعديلات المدخلة على الدستور لا تمس البتة بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري.

ومما تقدم نجد أن اعتماد المجلس الدستوري الجزائري على الديباجة دون نص صريح في الدستور، يعتبر إضافة إلى الكتلة الدستورية مرجعية من غير أحكام مواد الدستور، الأمر الذي أعطى قوة دستورية للديباجة بالرغم من صياغتها العامة والتي تميل إلى الفلسفة أكثر منها إلى الأحكام القانونية وتتضمن متطلبات عديدة وواسعة وأحيانا غامضة،⁽³⁾ الأمر الذي يؤثر على البرلمان في التطبيق من جهة، ويوسع المجال للمجلس الدستوري في التفسير، من جهة أخرى.

وفي التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، كرس المؤسس الدستوري صراحة اجتهاد المجلس الدستوري بتوسيع الكتلة الدستورية إلى ديباجة الدستور، بحيث نص في

(1) رأي رقم 01/ر. ت د/م د/08، مؤرخ في 7 نوفمبر سنة 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج عدد 63 لسنة 2008.

(2) نفس الرأي.

(3) أنظر في نفس المعنى: سعيد بوشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص.121.

الفقرة الأخيرة من ديباجة الدستور على ما يلي " تشكل هذه الديباجة جزءا لا يتجزأ من هذا الدستور. "

وهو الأمر الذي اعتبره المجلس الدستوري في رأيه سنة 2016 بخصوص إضافة تلك الفقرة على " أنه يهدف إلى جعل هذه الأخيرة جزءا لا يتجزأ من الدستور مما يضيف عليها قيمة دستورية ويجعلها إطارا قانونيا ومرجعا دستوريا لباقي أبواب الدستور، مما يجعلها جزءا من المبادئ الأساسية التي تنظم المجتمع الجزائري.⁽¹⁾

فاعتبار المجلس الدستوري الديباجة ضمن الكتلة الدستورية مرده أنها تشكل جزءاً هاماً من المبادئ الأساسية المنظمة للمجتمع الجزائري، وتتضمن التطور التاريخي للدولة الجزائرية.⁽²⁾

وبالتالي تحرر المجلس الدستوري من شبهة وصفه بالمؤسس الشريك بخصوص اجتهاده المتعلق بتوسيع الكتلة الدستورية إلى ديباجة الدستور بعدما أصبحت تلك الأخيرة ضمن الكتلة الدستورية بصريح العبارة من المؤسس الدستوري وتعزيزا لمكانة المجلس بتكريس اجتهاده ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفرع الثاني: توسيع الكتلة الدستورية إلى المبادئ العامة للدستور

إن هيئة رقابة الدستورية في بعض الأنظمة المقارنة لم تكف ضمن مرجعية رقابة الدستورية على نصوص الدستور وديباجته، بل راحت تبحث عن روح الدستور من خلال المبادئ العامة التي يتضمنها الدستور ضمناً، وتعتبر عن الفلسفة والإيديولوجية المهيمنة على نصوص الدستور كوحدة متناسقة ومترابطة فيما بينها، فهي تحاول البقاء داخل نصوص الوثيقة الدستورية لاستخلاص المبادئ العامة للدستور، من خلال فهم تلك النصوص ككتلة واحدة غير متجزئة.⁽³⁾

(1) رأي رقم 01/ر.ت.د/م د/16، سابق الذكر.

(2) فطمة نبالي، " أثار التعديل الدستوري على اجتهاد المجلس الدستوري: بين التكريس والإلغاء"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، مجلد 1 عدد 1 لسنة 2017، ص.68.

(3) سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مرجع سابق، ص.220.

وهو المعنى الذي أكدته المحكمة الدستورية المصرية من خلال نص حكم لها سنة 2000 " من المقرر - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن نصوص الدستور لا تتعارض أو تتهادم أو تتنافر فيما بينها، ولكنها تتكامل في إطار الوحدة العضوية التي تنظمها من خلال التوفيق بين مجموع أحكامها، وربطها بالقيم العليا التي تؤمن بها الجماعة في مراحل تطورها المختلفة، ويتعين دوماً أن يعتد بهذه النصوص بوصفها متآلفة فيما بينها لا تتماهى أو تتآكل، بل تتجانس معانيها وتتضافر توجهاتها... ذلك أن انفاذ الوثيقة الدستورية وفرض أحكامها على المخاطبين بها يفترض العمل بها مجموعها، باعتبار أن لكل نص منها مضمونا ذاتيا لا ينعزل به عن غيره من النصوص أو ينافيها أو يسقطها، بل يقوم جوارها متساندا معها، مقيدا بالأغراض النهائية والمقاصد الكلية التي تجمعها." (1)

وكان المجلس الدستوري الفرنسي السباق لهذا التوسيع، فعندما يقوم بتحديد بعض الأهداف الخاصة، ولتحقيقها يجد نفسه بحاجة لوسائل ليست بالضرورة متضمنة صراحة في الدستور، لذلك قام بالاستتجاد بمبادئ غير مكتوبة، والتي استتبطها من نصوص الدستور وقام بإدخالها في المرجعية الدستورية. (2)

وعلى إثر تلك الخطى سار المجلس الدستوري الجزائري، بحيث اضطر إلى اللجوء إلى المبادئ غير المكتوبة لتحقيق الهدف الذي يعتبر من بين أولوياته؛ وهو المحافظة على التوازن بين السلطات الذي أقره الدستور في مرحلة إعادة تنظيم السلطات العمومية. (3)

ولعل أهم تلك المبادئ غير المكتوبة قبل تعديل دستور سنة 2016، هو مبدأ الفصل بين السلطات، الذي تم الكشف عنه أول مرة في إنجلترا، ولا يعتبر من التقاليد الدستورية في الجزائر (أولا) إلا أن المجلس الدستوري اكتشفه وأقره في العديد من آرائه مما وسع من اختصاص هذا الأخير مقابل التضييق على اختصاص البرلمان (ثانيا).

(1) الحكم في الدعوى رقم 21 لسنة 12 قضائية دستورية، جلسة 2000/07/08، نقلا عن عبد العزيز محمد سالم، ضوابط وقيود الرقابة الدستورية، مرجع سابق، ص ص 102-103.

(2) Bachir Yelles Chaouche, *le conseil constitutionnel en Algérie*, op.cit., p.123.

(3) Ibidem.

أولاً: نبذة عن مبدأ الفصل بين السلطات

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من أهم المبادئ الدستورية، تم الكشف عن محتواه أول مرة في إنجلترا من طرف الفقيه جون لوك، وتم تطويره لاحقاً من طرف الفقيه مونتسكيو في كتابه المشهور "روح القوانين".⁽¹⁾

فهذا المبدأ هدفه الرئيسي هو توزيع الثلاث وظائف أساسية في الدولة (تشريعية تنفيذية وقضائية) بين هيئات مختلفة ومنفصلة عن بعضها البعض، لمنع الاستبداد والديكتاتورية، بحيث من خلال هذا التقسيم تتعادل وتتوازن فيما بين بعضها البعض.⁽²⁾ فالنظرية التقليدية لمونتسكيو لمبدأ الفصل بين السلطات، تتميز بخاصيتين أساسيتين:⁽³⁾ استقلالية الهيئات، الاختصاص الوظيفي.

ومع ذلك نجد أن موضوع تقسيم الوظائف ليس حديث النشأة فلقد عرفته البشرية منذ القدم بحيث كان محل اهتمام فلاسفة اليونان، فلقد أقره أفلاطون في كتابه القوانين، وتناوله أرسطو من خلال إعادة تقسيمه للوظائف بشكل مميز.⁽⁴⁾

وعليه نجد أن فكرة تقسيم الوظائف قديمة النشأة، إلا أن المستحدث هو فكرة توزيع السلطات، القائم على فكرة تعدد الهيئات.⁽⁵⁾

فنجد أن واضعي الدساتير العالمية الأولى تأثروا بفكرة مونتسكيو، إلا أن التفسير كان مختلفاً بحيث تبناوا الفصل الجامد بين السلطات الثلاث، معتبرين أنه ضمان أساسية

(1) Laurent Depussay, **hiérarchie des normes et hiérarchie des pouvoirs**, R.D.P, France, N° 2, 2007 p.422.

(2) M.tropper, **la séparation des pouvoirs dans l'histoire constitutionnelle Française**, L.G.D.J, Paris, 1980 p159-190.

(3) محمد جمال مطلق الذنبيات، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2003 ص.145.

(4) محمد ألكي قزو، **دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية-دراسة مقارنة-**، دار الخلدونية، الجزائر 2003 ص.181.

(5) أنظر في نفس المعنى: عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام، **تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996**، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر العدد الرابع، مارس 2008، ص.257.

للحرية، فكان أول دستور تبني الفكرة هو دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787، وتلاه الدستور الفرنسي لسنة 1791.⁽¹⁾

فأصبح تحديد مضمون مبدأ الفصل بين السلطات غير مؤكد، بحيث مثل عدة آراء فقهيّة متناقضة، وشهد تطبيقات عملية مختلفة وفقا للنظام السياسي المتبع في الدولة؛ فالنظام الرئاسي طبق الفصل الجامد بين السلطات (الولايات المتحدة الأمريكية كنموذج) بينما طبق النظام البرلماني الفصل المرن بين السلطات (بريطانيا كنموذج).

ومع ظهور مبدأ السيادة الشعبية في الدول الاشتراكية، بدأ مبدأ الفصل بين السلطات يتراجع أمام فكرة تركيز السلطة للهيئة الحاكمة الممثلة للشعب، وهو ما تبنته الجزائر مباشرة بعد الاستقلال، بحيث نجد أن مبدأ الفصل بين السلطات لم يجد له مكان ضمن التقاليد الدستورية الجزائرية، على أساس أن النظام السياسي قبل دستور سنة 1989، كان يركز لأزيد من 30 سنة على وحدة السلطة وتركيزها، وكان ينظر لهذا المبدأ أنه يسبب الصراعات ويفشل المؤسسات الدستورية في الدولة، لذلك كان يُعتقد أن تركيز السلطة هو الحل الأمثل لبناء دولة قوية وقادرة على حل مشاكل التخلف.⁽²⁾

وساد هذا الوضع لغاية إقرار دستور سنة 1989 الذي أحدث قطيعة مع الحزب الواحد ووحدة السلطة، إلا أننا لم نجده نص صراحة في ديباجته أو ضمن نصوص مواده عن مبدأ الفصل بين السلطات.

الأمر الذي جعل المجلس الدستوري يستتبطه ويقره من خلال تفسيره لنصوص الدستور واعتمده في قراراته وآرائه،⁽³⁾ التي سنتناولها بالتحليل من خلال النقطة الموالية.

(1) عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام، "تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996"، مرجع سابق، ص ص. 255-257.

(2) عبد الحليم مرزوقي، صالح بنشوري، "التعديل الدستوري الجزائري الجديد ومبدأ الفصل بين السلطات"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر، عدد 14، أكتوبر 2016، ص. 53.

(3) سعيد بوشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص. 105.

ثانياً: استنباط المجلس الدستوري الجزائري لمبدأ الفصل بين السلطات وإقراره

منذ أول رأي له سنة 1989، أعلن المجلس الدستوري الجزائري عن تبنيه مبدأ الفصل بين السلطات، حيث اعتبر أنه " نظراً لكون محرر الدستور، أقام مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره عنصراً أساسياً في تنظيم السلطات العمومية..."⁽¹⁾

فلقد استنتج أحد الأساتذة الباحثين الجزائريين من هذا الاعتبار ملاحظتين:⁽²⁾

• **الملاحظة الأولى:** أن المجلس الدستوري نسب المبدأ للمؤسس الدستوري من خلال عبارة "محرر الدستور، أقام مبدأ الفصل بين السلطات"، بمعنى أن المجلس أراد أن يبعد عن نفسه مسألة اقرار المبدأ، وبالتالي تجنب مسألة سلطته المعيارية، وأراد أن يوضح أن دوره فقط استخراج هذا المبدأ من الدستور، وأن المؤسس الدستوري جعله "عنصراً أساسياً في تنظيم السلطات العمومية".

وعلى اعتبار أن إرادة المؤسس الدستوري اتجهت ضمناً لتبني هذا المبدأ الدستوري لتنظيم السلطات العمومية في الدولة، فيقع على عاتق المجلس الدستوري الحرص على احترام هذا الأخير من طرف السلطتين التنفيذية والتشريعية-خاصة -.

• **الملاحظة الثانية:** أن المجلس الدستوري أقر بأن هذا المبدأ أساسي لتنظيم السلطات، وفرض احترامه على السلطتين التشريعية والتنفيذية، دون أن يقدم توضيحات أو حجج، وكأن مبدأ الفصل بين السلطات معمول به في الجزائر بصفة متواصلة، بل بالعكس هذا المبدأ لم يكن معروف في النظام السياسي الجزائري، ولم يتم ذكره سواءً في النصوص القانونية أو حتى في الخطاب السياسي الرسمي.⁽³⁾

فعدم شرح الأمر من طرف المجلس الدستوري وعدم توضيح مضمونه، مستمداً ذلك التصرف من نظيره الفرنسي، لا يستقيم من الناحية المنهجية، على أساس أن المجلس

(1) رأي رقم 1 - ر.ق.م.د - 1989، سابق الذكر.

(2) Bachir Yelles Chaouche, *le conseil constitutionnel en Algérie*, op.cit.pp.102-103.

(3) أنظر في نفس المعنى: سعيد بوشعير، *المجلس الدستوري في الجزائر*، مرجع سابق، ص.105-106.

الدستوري الفرنسي يؤسس تبنيه المبدأ من إعلان حقوق الانسان والمواطن لسنة 1789 وخاصة مادته رقم 16، بإحالة صريحة من مقدمة دستور سنة 1958.⁽¹⁾

الأمر الذي يستنتج منه أن المجلس الدستوري الجزائري أقر صراحة ولأول مرة مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، دون أن يؤسس للمسألة من دستور 89 الساري المفعول حينها، الذي لم يشر صراحة لهذا المبدأ لا ضمن المقدمة ولا ضمن نصوصه.

• وفي قراره بمناسبة تفحصه لمدى دستورية القانون الأساسي للنائب، حاول المجلس الدستوري أن يوضح مضمون ووظيفة هذا المبدأ، حيث اعتبر أن " مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياها الدستور... لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم دائما حدود اختصاصاتها لتضمن التوازن التأسيسي المقام."⁽²⁾، فمن خلال هذين الاعتبارين نجد أن المجلس الدستوري ربط المبدأ بتوزيع الاختصاص بين السلطات وفق ما حدده الدستور وبالتالي ربط المجلس عدم الاختصاص بالمراسم بمبدأ الفصل بين السلطات.

مما يستنتج منه أن البرلمان لا يستطيع التشريع إلا من خلال المهام التي حددها له الدستور، وليس ضمن وظيفته التشريعية بمعناها الواسع الذي جاءت به المادة 92 من دستور سنة 1989 (98 من دستور 96، 112 بعد التعديل الدستوري 2016).

كما أن أمر تحديد الحدود الدستورية لكل سلطة يعتبر مستحيل من خلال العبارات الفضفاضة التي يستعملها المؤسس الدستوري في أغلب الأحيان.⁽³⁾

وبالتالي أصبح للمجلس الدستوري السلطة التقديرية الواسعة في تفسير عدم الاختصاص والمراسم بمبدأ الفصل بين السلطات على حسب كل حالة ومدى مساسها بمجال السلطة التنظيمية التي أسس المؤسس الدستوري لهيمنتها على النظام السياسي الجزائري، وخاصة في تلك الفترة الانتقالية من النظام الاشتراكي إلى النظام الليبرالي

(1) Bachir Yelles Chaouche, *le conseil constitutionnel en Algérie*, op.cit., p.102.

(2) قرار رقم 2 - ق - ق - م د - 89، سابق الذكر.

(3) Bachir Yelles Chaouche, *le conseil constitutionnel en Algérie*, op.cit., p.108.

باعتقاد التعددية الحزبية، والتخوف من سيطرة حزب معارض على البرلمان (المحدد في المجلس الشعبي الوطني قبل تبني النشائية البرلمانية).

ورغم أن دستور سنة 1996 لم يتبنَ أيضا صراحة مبدأ الفصل بين السلطات الذي أنشأه وأقره المجلس الدستوري كما أشرنا إليه أعلاه، إلا أن هذا الأخير استمر في الحكم بعدم دستورية النصوص المعروضة عليه تأسيسا على ذلك المبدأ، الأمر الذي جعل بعض الفقه الدستوري الجزائري يصفه بالمؤسس الشريك،⁽¹⁾ من خلال انشائه معايير أساسية غير موجودة في الدستور موسعا بذلك من اختصاصه من جهة، ومضيقا على البرلمان في مجال وظيفته التشريعية من جهة أخرى.

وهو الأمر الذي توضح جليا من خلال اجتهاداته التي جاءت بعد إقرار دستور 1996 والتي سنأخذ منها بعض الأمثلة فيما يلي:

• فبمناسبة رأيه سنة 1997 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي، اعتبر المجلس الدستوري "أن المؤسس الدستوري، باعتباره مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطات العمومية، قد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها، والتي لا يمكن أن تمارسه إلا في المجالات ووفق الكيفيات التي حددها لها الدستور صراحة."⁽²⁾

• ومن خلال رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور سنة 1998، أكد المجلس الدستوري على نفس مضمون مبدأ الفصل بين السلطات، حيث اعتبر "... أن المشرع بإقرار عرض النظام الداخلي لمكتب مجلس الدولة على موافقة رئيس الجمهورية يكون قد أخلّ بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يلزم كل سلطة بأن تدرج أعمالها في حدود مجال اختصاصاتها التي ينص عليها الدستور."⁽³⁾

(1) الأمين شريط، "مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري"، مرجع سابق، ص.9.

(2) رأي رقم 4 رأ - م د/97، سابق الذكر.

(3) رأي رقم 06 / ر.ق. ع / م. د / 98، المؤرخ في 19 مايو 1998، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج.ر.ج.ج عدد 37 لسنة 1998.

• ولكن بمناسبة رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور سنة 1999، ربط المجلس الدستوري في هذه الحالة مبدأ الفصل بين السلطات بتوزيع المهام الدستورية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بحيث اعتبر " أنه بموجب المبدأ الدستوري القاضي بالفصل بين السلطات، فإن مهمة رئاسة الدولة بالنيابة أو رئاسة الدولة مائعة لممارسة أي مهمة دستورية أخرى تمس بهذا المبدأ، وبالتالي لا يعود لرئيس مجلس الأمة رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا في حالة توليه رئاسة الدولة بالنيابة أو رئاسة الدولة".⁽¹⁾

فما يمكن ملاحظته من خلال هذا الرأي أن المجلس الدستوري لم ينسب في هذه الحالة مرجعية الرقابة بمبدأ الفصل بين السلطات إلى المؤسس الدستوري، كما حصر مضمون المبدأ في المهام ولم يتركه واسعا، كما كان يفعل سابقا.

• ولكن وبمناسبة رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، للدستور سنة 2004، عاد المجلس إلى إعطاء نفس المضمون المذكور أعلاه لمبدأ الفصل بين السلطات، بحيث اعتبر "... أن المؤسس الدستوري تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات، خول المشرع صلاحية التشريع في المجالات المخصصة له حصرا في الدستور، دون أن يتعدها إلى المجالات التنظيمية المخصصة للسلطة التنفيذية".⁽²⁾، لكن بالمقابل جعله منفصل عن مبدأ توزيع الاختصاص، حيث اعتبر "... أن المشرع حين استند في مقتضيات القانون العضوي موضوع الإخطار، إلى المراسيم المذكورة أعلاه، يكون قد خالف مبدأ الفصل بين السلطات والتوزيع الدستوري لمجالات الاختصاص".⁽³⁾

(1) رأي رقم 08/ر.ق.ع / م.د / 99، سابق الذكر.

(2) رأي رقم 01/ر.ق.ع / م.د / 04 مؤرخ في 05 فبراير سنة 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، ج.ر.ج.ج عدد 09 لسنة 2004.

(3) نفس الرأي.

ف نجد في الاعتبار الأول أعطى المجلس الدستوري تفسيراً لمبدأ الفصل بين السلطات على أن مضمونه هو عدم التعدي على الاختصاص المخول دستوريا لكل سلطة، لكن في الاعتبار الثاني فرق بينه وبين مبدأ التوزيع الدستوري لمجال الاختصاص، وهو الأمر الذي جعل المسألة أكثر ضبابية وإبهاماً.

• وبمناسبة رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لسنة 2012، للدستور، اعتبر المجلس الدستوري " أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي أن كل سلطة تمارس صلاحياتها في الحدود المنصوص عليها في الدستور... يمنع أية سلطة أن تفرض على سلطة أخرى التزامات تدخل ضمن مجال اختصاص سلطة أخرى، واعتباراً بالنتيجة، فإن المشرع بإقراره التزامات على الوزير المعني أو من يمثله، وأصحاب الوظائف العليا الذين لهم على الأقل مرتبة مدير الإدارة المركزية، يكون قد أدخل بمبدأ الفصل بين السلطات...".⁽¹⁾

فمن خلال هذا الاعتبار يُبقي المجلس الدستوري على نفس تفسيره الأول لمبدأ الفصل بين السلطات بأن مضمونه هو عدم الاخلال بالاختصاص الممنوح دستوريا لكل سلطة. ولكن اعتبر في نفس الرأي " أن المشرع بنصّه في الفقرة الثانية من المادة 170 على أن جميع الأطراف المشاركة في العملية الانتخابية تلتزم بقرارات هذه اللجنة، قد جعل قراراتها نافذة في مواجهة المؤسسات والهيئات الأخرى بما فيها المجلس الدستوري والجهات القضائية وفي ذلك مساس بالدستور وبمبدأ الفصل بين السلطات".⁽²⁾

مما يستنتج منه أن المجلس الدستوري بعطفه صراحة مبدأ الفصل بين السلطات بالدستور دليل واضح أن هذا المبدأ ذو القيمة الدستورية غير موجود في الدستور وأن المجلس الدستوري هو من اكتشفه وأقره ضمن الكتلة الدستورية التي اعتمدها كمرجعية لرقابة الدستورية، وجعل البرلمان يحترمه بالرغم أنه غير موجود في الدستور وأنه ليس من التقاليد الدستورية في الجزائر الأمر الذي يجعلنا نتأكد من فرضية أن المجلس الدستوري

(1) رأي رقم 03 / ر. م . د / 11، مؤرخ في 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، ج.ر.ج. عدد 01 لسنة 2012.
(2) رأي رقم 01/ر.ق.ع / م د/04، سابق الذكر.

الجزائري لعب في تلك الفترة دور **المؤسس الشريك** موسعا من اختصاصه ومضيقا على البرلمان في التشريع طوال تلك الفترة بوسائل سياسية غير محددة المضمون بدقة.

وما يدعم هذا الطرح هو أن المؤسس الدستوري لم يتبنَ مبدأ الفصل بين السلطات صراحة إلا مؤخرا ضمن الفقرة 13 من ديباجة الدستور⁽¹⁾ والمادة 15 منه⁽²⁾ خلال تعديل سنة 2016.

• وبمناسبة رأيه المتعلق بمشروع القانون المتضمن هذا التعديل الأخير، اعتبر المجلس " أن تبني المؤسس الدستوري صراحة لمبدأ الفصل بين السلطات، يهدف إلى تكريس هذا الأخير، الذي يعتبر من الدعائم الأساسية للتنظيم الديمقراطي للدولة وإرساء أسس دولة القانون وضمانا لحقوق المواطن وحياته."⁽³⁾

• وبمناسبة رأيه حول مدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، اعتبر المجلس الدستوري " أن هذا التوزيع للاختصاصات أساسه مبدأ الفصل بين السلطات المكرس صراحة في المادة 15 من الدستور، والذي يقضي بأن كل سلطة لا يمكنها التدخل إلا في المجال الذي حدده لها بدقة المؤسس الدستوري..."⁽⁴⁾

• وفي نفس الرأي اعتبر المجلس الدستوري " أن المادة 132 من الدستور قد كرست في فقرتها الثالثة مبدأ استقلالية مجلس الأمة في إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه، وأن هذا المبدأ يستوجب على كل من غرفتي البرلمان ممارسة الاختصاصات التي حولها إياها المؤسس الدستوري بدقة دون زيادة أو نقصان..."⁽⁵⁾

(1) نصت الفقرة 13 من ديباجة الدستور بعد تعديل سنة 2016 على ما يلي: " يكفل الدستور الفصل بين السلطات..."

(2) نصت المادة 15 من نفس التعديل الدستوري على ما يلي: " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات..."

(3) الرأي رقم 01/16 ر.ت.د/م.د/16، سابق الذكر.

(4) رأي رقم 02/ ر.ن.د/م.د/17، سابق الذكر.

(5) نفس الرأي.

فوجد من خلال هذين الاعتبارين أن المجلس الدستوري وجد أخيرا التأسيس الدستوري لمبدأ الفصل بين السلطات في نص المادة 15 من الدستور (المادة 14 قبل تعديل سنة 2016) ولكن استمر بربط مضمونه بحصر البرلمان في المجال الذي حدده له الدستور بدقة.

الأمر الذي سيمنحه سلطة تقديرية واسعة لتفسير مدى إخلال البرلمان بتلك الاختصاصات التي حددها له الدستور، ويجعل من ذلك المضمون المعطى لمبدأ الفصل بين السلطات، وسيلة مرنة بيد هذا الأخير، ساهمت وستساهم في التضييق على البرلمان في ممارسة اختصاصه الوظيفي، المتمثل في إنشاء المعايير التشريعية.

المطلب الثاني

توسيع الكتلة الدستورية إلى المبادئ ذات القيمة تحت الدستورية

في ظل قصور الوثيقة الدستورية كمرجعية دستورية لرقابة المجلس الدستوري الجزائري، نجد أن هذا الأخير، ومحاولة منه المحافظة على الحقوق والحريات الأساسية راح يستمد مرجعيته الدستورية في محاكاة النصوص المعروضة عليه من خلال المعاهدات والمواثيق الدولية، التي اعتبرها المؤسس الدستوري الجزائري ذات قيمة تحت دستورية وتسمو على القانون (فرع أول)، ولم يقف عند هذا الحد بل استمر في توسيع الكتلة الدستورية إلى النصوص التشريعية التي تعتبر معايير ذات إنتاج تشريعي، وبالتالي يمكن إلغاؤها وتعديلها باتباع الشروط الموضوعية والشكلية التي يفرضها الدستور، ومع ذلك أقر المجلس الدستوري عدم مخالفتها، الأمر الذي اعتبر توسيعا غير مبرر وتضييقا على البرلمان في مجاله التشريعي (فرع ثاني)، كما نجد أن المجلس قام أيضا بتوسيع الكتلة الدستورية إلى القرارات والآراء التي يصدرها بمناسبة رقابته للنصوص المعروضة عليه، وهي الأحكام التي كرسها المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 (فرع ثالث).

الفرع الأول: توسيع الكتلة الدستورية إلى المعاهدات والاتفاقات الدولية

من خلال نص المادة 123 من دستور سنة 1989 (المادة 132 من دستور 1996، والتي أصبحت المادة 150 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016)، أعطى المؤسس الدستوري للمعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية وفق الشروط المنصوص عليها في الدستور مرتبة أعلى من القانون.⁽¹⁾

وتأسيسا على هذه المادة، قام المجلس الدستوري الجزائري بضمان احترام تلك المرتبة المعطاة لتلك المعاهدات بعد تضمينها في القانون الداخلي، بحيث تبنى رقابة دستورية النصوص المعروضة عليه وفقا لهذا التدرج المعياري الذي وضعه المؤسس الدستوري، مخالفا بذلك نظيره الفرنسي، الأمر الذي اعتبره بعض الفقه الدستوري الجزائري توسيع مباشر للكتلة الدستورية (أولا) بينما اعتبره البعض الآخر توسيع غير مباشر عن طريق فكرة الرباط الدستوري (ثانيا).

أولا: الاتجاه المساند لفكرة التوسيع المباشر للكتلة الدستورية إلى المعاهدات والاتفاقات الدولية

قام المجلس الدستوري الجزائري بالاستناد على المعاهدات التي صادق عليها رئيس الجمهورية وفق الشروط الدستورية، في أول قرار له، بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية بخصوص دستورية قانون الانتخابات لسنة 1989، حيث اعتبر أن نص المادتين 86 و108 من هذا الأخير، غير دستوريتين، فراح يعطي أمثلة عن الاتفاقيات التي انضمت إليها الجزائر؛ على غرار ميثاق الأمم المتحدة والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب اللذين صادقت عليهما الجزائر، والتي تسمو على القانون وفق المادة 123 من دستور 89، واللذان تمنعان منعا صريحا كل تمييز مهما كان نوعه.⁽²⁾

فاعتبر المجلس الدستوري أن اشتراط الجنسية الأصلية للمترشح للانتخابات التشريعية وزوجه غير مطابق للدستور، شأنه شأن اشتراط الجنسية الأصلية لزوج المترشح للانتخابات

(1) تنص المادة 150 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون. "

(2) قرار رقم 1-ق.ق-م/89، سابق الذكر.

الرئاسية، على أساس أنها تمثل شروطا إضافية لقابلية الانتخاب تتعارض مع أحكام المواثيق المذكورة أعلاه، وتحدث تمييزا يتعارض مع حرية الترشح.⁽¹⁾

الأمر الذي جعل أحد أساتذة القانون الدستوري في الجزائر يعتبره توسيع معتبر للكتلة الدستورية إلى مبادئ حماية حقوق الإنسان من طرف المجلس الدستوري الجزائري، معتمدا على مبدأ سمو المعاهدة على القانون الذي تضمنته المادة 123 من دستور 89، وفي غياب هيئة دستورية أخرى غير المجلس الدستوري مخولة بمراقبة دستورية القوانين.⁽²⁾

وبالتالي أصبحت المعاهدات التي تصادق عليها الجزائر وفق الشروط الدستورية ضمن المرجعية الدستورية التي اعتمدها المجلس الدستوري من خلال هذا الرأي بالرغم ما أثير من جدل حول هذه المسألة في النظام المقارن- وخاصة الفرنسي- على اعتبار أن هذا الأمر يتعارض مع مبدأ السيادة الوطنية، بحيث تأسست إشكالية اختلفت حولها الآراء الفقهية، حول مؤيد لخضوع المشرع لتلك المبادئ والمعايير الدولية، في حين رفض البعض الآخر هذا الخضوع.⁽³⁾

فاختار المجلس الدستوري الفرنسي خلال قراره الشهير حول مسألة الاجهاض سنة 1975 عدم الاعتماد في مرجعيته الدستورية على القاعدة الدولية⁽⁴⁾ تجسيدا للسيادة الوطنية، وهو ما جسده في حيثية قراره بمناسبة تصديق فرنسا على اتفاقيات ماستريخت في أوائل التسعينات، بحيث جاء ضمن تلك حيثية "لا يجوز تصديق معاهدة دولية تتضمن مخالفة للدستور أو تتعرض للشروط الأساسية الآيلة لتجسيد السيادة الوطنية، إلا بعد تعديل الدستور."⁽⁵⁾

(1) قرار رقم 1-ق.ق-مد/89، سابق الذكر.

(2) Voir Bachir Yelles Chaouche, **le conseil constitutionnel en Algérie**, op.cit.pp.77-78.

(3) Voir à ce propos : David Dokhan, **les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs**, bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 103, France, 2001, pp.287-300.

(4) Le conseil constitutionnel français a considéré que "...7. ... dans ces conditions, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la Constitution, d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international ...", Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, concernant la conformité du texte de la loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse, décision disponible sur le site du conseil constitutionnel français :

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1975/74-54-dc/decision-n-74-54-dc-du-15-janvier-1975.7423.html>, dernière visite le 20/06/2018 à 11 :31.

(5) أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص.259.

فاضطر المؤسس الدستوري الفرنسي إلى تعديل الدستور سنة 1992 وإضافة باب بعنوان "في الاتحاد الأوروبي" أين مادتيه 2-88 و 3-88 تحيلان صراحة إلى معاهدة ماستريخت، التي بدورها تحيل صراحة على الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان.⁽¹⁾

وبالتالي كانت بداية توسيع الكتلة الدستورية إلى معايير معينة من القانون الدولي.

الأمر الذي يجعلنا نستنتج أن بداية اعتماد المجلس الدستوري الفرنسي على الاتفاقيات الدولية، جاء بعد التعديل الدستوري الذي يشمل صراحة مواد تحيل على تلك الأخيرة، بمعنى توسيع الكتلة الدستورية جاء من خلال مواد الدستور، بالرغم من وجود المادة 55 من دستور سنة 1958 التي تتضمن سمو المعاهدة المصادق عليها على القانون.⁽²⁾

وبذلك يمكن القول أن القانون الأوروبي لم يعد خارجا عن نطاق قواعد الدستور الفرنسي بعد التعديل الدستوري لسنة 1992.⁽³⁾

على عكس المجلس الدستوري الجزائري الذي اعتمد على الاتفاقيات الدولية المكتوبة ضمن مرجعية رقابة دستورية النصوص المعروضة عليه دون وجود نصوص دستورية تحيل عليها،⁽⁴⁾ بل أكثر من ذلك، فهناك من الأساتذة الباحثين الجزائريين من اعتبر أن المجلس ذهب بعيدا في توسيع الكتلة الدستورية باعتماده على الأعراف الدولية غير المكتوبة⁽⁵⁾؛ وذلك من خلال قراره الذي أقر فيه بعدم دستورية المادة 43 وما تناولته من أسفار النواب تحت غطاء جواز دبلوماسي، من قانون النائب لسنة 1989، على أساس أن تسليم الجواز الدبلوماسي من اختصاص السلطة التنظيمية حيث اعتبر أنه "... نظرا لكون الجواز

(1) Jean Marcon, *justice constitutionnelle et systèmes politiques*, presse universitaire de Grenoble, France, 1997, p.154.

(2) تنص المادة 55 من الدستور الفرنسي على ما يلي "يكون للمعاهدات أو الاتفاقات التي يتم التصديق عليها أو الموافقة عليها قانونيا منذ نشرها قوة تفوق القوانين شريطة أن يطبق الطرف الآخر هذا الاتفاق أو هذه المعاهدة."

(3) مدحت أحمد محمد يوسف غنايم، *الاتجاهات الحديثة في رقابة دستورية القوانين في الأنظمة اللاتينية* المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، ط1، 2014، ص.60.

(4) نفيسة بخني وعمار عباس، مرجع سابق، ص.47.

(5) Voir : Bachir Yelles Chaouche, *le conseil constitutionnel en Algérie*, op.cit.p.78.

الدبلوماسي يسلم حسب الأعراف الدولية، لكل سلطة تابعة للدولة ملزمة بمهمة دائمة أو وقتية تمثيلية أو في إطار نشاط دولي يهتم الدولة، وبهذه الصفة فهو يسلم حسب إرادة السلطة التنفيذية وحدها طبقاً للمواد 67 و74 و116 من الدستور...⁽¹⁾

فلتحديد حدود الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، استند المجلس على الأعراف الدولية غير المكتوبة في تسليم جواز السفر الدبلوماسي، لكن ختم اعتباره أن اختصاص السلطة التنفيذية مستمد من مواد الدستور، بمعنى أن المادة 43 من قانون النائب خالفت مواد الدستور الخاصة بالمجال التشريعي لرئيس الجمهورية.

ومع ذلك تأكد لدى البعض أن المجلس الدستوري قد ذهب بعيداً في تقييده لممارسة البرلمان لاختصاصه التشريعي باللجوء إلى أعراف دولية غير مكتوبة⁽²⁾ الأمر الذي حد من ممارسة البرلمان سيادته في مجاله الخاص.

لكن المنهج الذي سلكه المجلس الدستوري الجزائري بخصوص رأيه المذكور أعلاه، بقي مثيراً للنقاش الفقهي، بحيث هناك من نفى عنه التوسيع المباشر للكتلة الدستورية إلى المعاهدات الدولية، وهو ما سنتناوله من خلال النقطة الموالية.

ثانياً: الاتجاه المساند لفكرة التوسيع غير المباشر للكتلة الدستورية عن طريق فكرة الرابطة الدستورية

على عكس النتيجة المتوصل إليها من طرف الاتجاه المساند لفكرة التوسيع المباشر للكتلة الدستورية، نجد أن هناك أحد أساتذة القانون الدستوري الجزائري من توصل إلى نتيجة مخالفة وهي أن المجلس الدستوري اعتمد التوسيع غير المباشر للكتلة الدستورية عن طريق الرابطة الدستورية معتمداً على الحجج التالية:⁽³⁾

(1) قرار رقم 2 - ق - ق - م د - 89، سابق الذكر.

(2) أنظر في نفس المعنى: هدى بقة، " الرقابة الدستورية كقيد على ممارسة البرلمان لاختصاصه التشريعي في الجزائر"، مجلة تاريخ العلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، العدد الثامن، ج1، جوان 2017، ص.312.

(3) عبد العزيز برقوق، مرجع سابق، ص ص.3-5.

✓ أن المعاهدة الدولية لا تعتبر في حد ذاتها نصا ذا قيمة دستورية لأنها أصلا محل رقابة دستورية من طرف المجلس الدستوري لنص الدستور،⁽¹⁾ وبالتالي تبقى مجرد نص دون دستوري يبين النص الدستوري فقط.

✓ أن الفقه الفرنسي رفض مسألة هرمية الكتلة الدستورية.

✓ أن المجلس الدستوري من خلال رأيه السابق الذكر، احتكم إلى المعاهدات الدولية لحماية الحقوق والحريات أساسا، عن طريق رابط دستوري متمثل في المبدأ الدستوري الذي تضمنته المادة 123 من دستور سنة 1989 المتعلق بسمو المعاهدة على القانون بعد استيفاء الشروط الدستورية فحماية هذا الأخير من طرف المجلس الدستوري، رفع من المعاهدة الدولية من تحت الدستورية إلى مرجعية دستورية.

✓ أن المجلس الدستوري أعلن عدم دستورية المادتين 86 و 108 من قانون الانتخابات المذكورتين أعلاه، على أساس مخالفة الدستور (المادة 123 من دستور 89) لا المعاهدة.

✓ أن المجلس الدستوري في اعتماده على الأعراف الدولية من خلال رأيه المتعلق بقانون النائب المذكور أعلاه، كان مجرد تفسير لحالات منح جواز السفر الدبلوماسي وليس اعتماد الأعراف الدولية كمرجع دستوري، حيث نجد أن المجلس قرر عدم دستورية المادة 43 المذكورة أعلاه على أساس مخالفة المشرع لقواعد الاختصاص الواردة في المادتين 115 و 116 من دستور سنة 1989 المحددتين لمجال القانون ومجال التنظيم على التوالي، والمادتين 67 و 79 من نفس الدستور، المحددتين لصلاحيات رئيس الجمهورية التنظيمية.⁽²⁾

وبالتالي نجد أن هذا التوجه الفقهي وصل إلى نتيجة هامة؛ وهي أن المجلس الدستوري في اجتهاده السابق الذكر اعتمد التوسيع غير المباشر للكتلة الدستورية إلى المعاهدة الدولية عن طريق رابط دستوري (نص المادة 123 من دستور سنة 1989) الأمر

(1) وهو ما نصت عليه المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "...يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات..."

(2) عبد العزيز برقوق، مرجع سابق، ص.5.

الذي يبقى مرجعية رقابة المجلس الدستوري لدستورية النصوص المعروضة عليه دائما
للدستور لا للمعاهدة.⁽¹⁾

وبدورنا نؤيد هذا التوجه -لحد ما-، على اعتبار أن المجلس الدستوري في اجتهاداته الأولى حاول محاكاة نظيره الفرنسي مع بعض الاختلاف، لحدائته في مجال الرقابة الدستورية، محاولا حماية الحقوق والحريات عن طريق الاعتماد على تفسير قراراته باللجوء إلى المعاهدات والأعراف الدولية، والاستناد على الدستور كمرجعية أساسية لتقرير عدم دستورية النصوص المعروضة عليه، لكن المحاولة في حد ذاتها لتوسيع الكتلة الدستورية إلى المعاهدات والأعراف الدولية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة جعلت من منهج المجلس الدستوري الجزائري في الرقابة الدستورية وكأنه يحاول تقييد البرلمان والتضييق عليه في مجاله التشريعي مقتديا بنظيره الفرنسي رغم اختلاف المسار التاريخي للمجلسين، الأمر الذي جعل سيادة البرلمان التشريعية تتأثر بهذا التوسيع وخاصة إلى مرجعية غير مكتوبة الأمر الذي يوسع من السلطة التقديرية للمجلس في إلغاء النصوص المعروضة عليه.

ونظرا لاحتجاج المجلس الشعبي الوطني على هذا التوسيع غير المبرر للكتلة الدستورية إلى أعراف غير مكتوبة في تلك الفترة، نجد أن المجلس الدستوري توقف عن هذا التوسيع بحيث لم نجده اعتمد بعد تلك الفترة في اجتهاداته على المعاهدات أو الأعراف الدولية إلى غاية كتابة هذه الأسطر.⁽²⁾

الفرع الثاني: توسيع الكتلة الدستورية إلى النصوص التشريعية

لم يكتف المجلس الدستوري عند حد توسيع الكتلة الدستورية إلى المعاهدات والمواثيق الدولية، بل راح يبحث عن مرجعية الدستورية في التدرج الهرمي القانوني الجزائري، فنزل إلى النصوص التشريعية، بحيث اعتمد على القوانين العضوية في محاكاة النصوص المعروضة عليه (أولا)، بل أكثر من ذلك وجدناه لجأ إلى القوانين، للحكم بشائبة بعض

(1) عبد العزيز برفوق، مرجع سابق، ص.5.

(2) بهذا الخصوص : يمكن مراجعة موقع المجلس الدستوري الجزائري، تحت عنوان الفقه الدستوري، أين توجد جميع اجتهادات المجلس الدستوري من سنة 89 إلى غاية يومنا هذا، على الرابط التالي:

النصوص والتي تعتبر أعلى منها درجة في التدرج الهرمي القانوني للدولة، الأمر الذي اعتبر غير مبرر (ثانياً).

أولاً: توسيع الكتلة الدستورية إلى القوانين العضوية

وجدنا سابقاً أن القانون العضوي يحتل مكانة أسمى من أعمال البرلمان الأخرى نظراً للمواضيع الهامة التي ينظمها والإجراءات الشكلية التي خصه بها الدستور، على اعتبار " أنه يحقق التكييف والتفصيل والتجسيد والتفسير والتوضيح والملائمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية الضرورية والحاسمة لأحكام الدستور التي تتميز بالعمومية والتجريد والاقتضاب في صياغتها. ⁽¹⁾

الأمر الذي جعل المجلس الدستوري الجزائري لم يتوان في توسيع الكتلة الدستورية إلى القوانين العضوية لفحص النصوص المعروضة عليه، وخاصة بمناسبة مطابقته للقوانين الداخلية لغرفتي البرلمان للدستور. ⁽²⁾

علماً أن المادة 165 من دستور سنة 1996 كانت قد ساوت بين القانون العضوي والنظام الداخلي للبرلمان بإخضاعهما لنفس إجراءات رقابة الدستورية الإلزامية بعد إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية. ⁽³⁾

إلا أن المجلس اعتبر أن القانون العضوي أسمى من النظام الداخلي لغرفتي البرلمان في التدرج القانوني للدولة، وأدخله في مرجعية الدستورية، ⁽⁴⁾ حيث بدى ذلك جلياً باحتكامه في كثير من قراراته على القوانين العضوية، ومن أمثلتها:

✓ بمناسبة مطابقته للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور لسنة 2000 ارتأى المجلس الدستوري بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة 52 التي نصت على " يمكن

(1)Voir, Jean Pierre Camby, " la loi organique dans la constitution de 1958 ", R.D.P, France, N°04,1989 p142.

(2)أنظر في نفس المعنى: محمد منير حساني، "عملية الرقابة للمجلس الدستوري في الجزائر-دراسة نقدية-" مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، عدد 28، 2011، ص.205.

(3)Souad Ghaouti Malki, "le conseil constitutionnel Algérien et les lois organiques", VI journée maghrébines de droit constitutionnel, faculté de droit, Tunis le 06/03/2018, p53.

Version électronique disponible sur le site suivant :

<http://www.mediafire.com/file/e4ki8h2y6u439i1/La+justice+constitutionnelle.pdf>, dernière consultation le 20/05/2018 à 08 :59.

(4) Ibid.p54.

للنواب تشكيل مجموعات برلمانية على أساس الانتماء السياسي الأصلي للأحزاب الممثلة في المجلس الشعبي الوطني..."، حيث ذكر المجلس بضرورة التقيد بالدستور وقانون الانتخابات وخاصة المادة 109 منه في فقرتها الأولى أين نصت "تقدم كل قائمة مترشحين إما تحت رعاية حزب سياسي أو أكثر، وإما كقائمة مترشحين أحرار."⁽¹⁾

فاعتبر المجلس الدستوري "أن إقصاء النواب الأحرار من حق تشكيل مجموعات برلمانية ينشئ تمييزاً بين النواب، ويمس بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور."⁽²⁾

فاعتماد المجلس الدستوري بعدم دستورية نص المادة 52 من نص النظام الداخلي المعروض عليه احتكاماً لنص المادة 109 من القانون العضوي المنظم للانتخابات تصريح صريح للمجلس الدستوري بتوسيع الكتلة الدستورية، مخالفاً بذلك نظيره الفرنسي الذي استبعد القوانين العضوية في اجتهاداته من المرجعية الدستورية.⁽³⁾

وهي النتيجة التي اعتمدها بعض الأساتذة الباحثين الجزائريين،⁽⁴⁾ في حين استبعدتها البعض الآخر بحجة "أن المجلس هنا أراد أن يقارب المساواة التي أقرها قانون الانتخابات بين المترشحين (المتحزبين والأحرار) في تشكيل القوائم الانتخابية إلى المساواة التي يجب أن تكون بين النواب فيما يخص تشكيل المجموعات البرلمانية... أن المجلس وظف قانون الانتخابات باعتباره مقتضى دستوري يفرضه نص المادة 10 من الدستور."⁽⁵⁾

رغم هذا التحليل الذي يبدوا مقنعاً، إلا أننا لا نساير هذا الرأي الثاني، على اعتبار أن المجلس الدستوري قد اعتمد أيضاً على القانون المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة في عدة آراء كمرجعية دستورية وهو ما سنوضحه من خلال الآتي:

(1) رأي رقم 10/ر.ن.د.م.د/2000، سابق الذكر.

(2) نفس الرأي.

(3) أنظر في نفس المعنى: مسعود شيهوب، "الرقابة على دستورية القوانين"، مرجع سابق، ص.33.

(4) أنظر كمثال على ذلك: نفيسة بختي وعمار عباس، مرجع سابق، ص ص.46-47.

(5) لأكثر تفصيل حول هذا الرأي راجع: عبد العزيز برقوق، مرجع سابق، ص ص.6-7.

✓ في رأيه المذكور أعلاه،⁽¹⁾ أكد المجلس الدستوري لاعتماده القانون العضوي رقم 99-02 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة كمرجعية دستورية لرقابة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، بمعنى ألا يخالف هذا الأخير في أحكامه الأحكام التي نظمها القانون العضوي رقم 99-02، بحيث اعتبر أن المجلس الشعبي الوطني بتحويله رئيس كل مجموعة برلمانية صلاحية طلب توقيف الجلسة، قد خالف أحكام المادة 34 من القانون العضوي المذكور،⁽²⁾ فشائبة عدم دستورية أحكام النظام الداخلي هنا جاءت لمخالفة أحكام القانون العضوي لا الدستور.

✓ وبمناسبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000، للدستور، اعتبر المجلس الدستوري شائبة بعض المصطلحات بعدم الدستورية لمخالفتها المعنى الذي أورده أحكام المادة 13 من القانون العضوي 99-02 المذكور أعلاه.⁽³⁾

✓ وبمناسبة مطابقته للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، للدستور، اعتبر المجلس الدستوري أن استعمال مجلس الأمة مصطلح نصوص قانونية يعتبر مخالف للمصطلحات المستعملة في المواد 28 و39 و41 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والتي استعملت مصطلحات " النص الذي صوّت عليه الغرفة الأخرى " أو " النص المصوّت عليه " أو " النص المتضمن ...".⁽⁴⁾

واعتبر المجلس في نفس الرأي أن استعمال مصطلح "حزب"، لم يعبر بأمانة عن مصطلح "حزب سياسي" المكرس في الدستور والقانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية والقانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه.⁽⁵⁾

(1) رأي رقم 10/ر.ن.د.م.د.2000، سابق الذكر.

(2) نفس الرأي.

(3) رأي رقم 09/ر.ن.د.م.د.1999، سابق الذكر.

(4) رأي رقم 02/ر.ن.د.م.د.17، سابق الذكر.

(5) نفس الرأي.

فلم يكتف المجلس الدستوري بمرجعية الدستور لمحاكاة النظام الداخلي لمجلس الأمة بل توسع للقانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية والقانون العضوي المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان.

واعتبر المجلس أيضا أن " نص المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة يكون مطابقا للدستور إذا كان مجلس الأمة يقصد في تحديد أجل الشهرين معنى لا يتعارض مع ما جاء في المادة 25 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه."⁽¹⁾

وانطلاقا من هذا الاعتبار يتأكد جليا أن المجلس الدستوري اعتمد القانون العضوي كمرجعية صريحة للدستورية عندما جعل مخالفة النظام الداخلي لمجلس الأمة، للقانون العضوي رقم 16-12 المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة بمثابة مخالفة للدستور.

بمعنى أن مجلس الأمة عند إعداد نظامه الداخلي -بكل سيادة- عليه ألا يتعارض مع الدستور والقوانين العضوية التي غالبا ما تكون مشاريع قوانين.

الأمر الذي يجعل مسألة اعداد النظام الداخلي للبرلمان بكل سيادة مسألة نظرية، جعل منها توسيع المجلس الدستوري للكتلة الدستورية إلى القوانين العضوية عمليا تابعة لهاته الأخيرة.

وهو ما يجعلنا نتأكد من فرضية أن المجلس الدستوري أثر سلبا على مسألة إعداد البرلمان لنظامه الداخلي بكل سيادة بإخضاعه لتبعية القوانين العضوية، في حين نجد أن المجلس الدستوري يعد نظامه الداخلي بكل سيادة بمداولة وغير خاضع لأي رقابة.

ثانيا: توسيع الكتلة الدستورية إلى القوانين

لم يكتف المجلس الدستوري الجزائري بالاعتماد في المرجعية الدستورية على المعاهدات والقوانين العضوية، بل لجأ إلى القوانين أيضا، وهو ما لمسناه في اجتهاداته التالية:

✓ بمناسبة فحصه لدستورية قانون الانتخابات رقم 89-13، أقر المجلس الدستوري عدم دستورية اشتراط المشرع في نص المادة 86 من قانون الانتخابات " الجنسية الأصلية

(1) رأي رقم 02/ر.ن.د/م.د. 17، سابق الذكر.

للمترشحين للانتخابات التشريعية وأزواجهم"، لمخالفتها أحكام الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الذي أقر حق للمتجنس بتقلد مهمة انتخابية بعد مرور خمس (05) سنوات من الحصول على الجنسية، مع إمكانية إلغاء هذا الأجل بموجب مرسوم التجنس، وبالتالي أقر المجلس الدستوري "أن هذا الحكم القانوني لا يسعه أن يخضع لتطبيق انتقائي ولا جزئي".⁽¹⁾

ما نستنتج من هذا القرار أن المجلس الدستوري أقر عدم دستورية حكم اشتراط الجنسية الأصلية للمترشحين للانتخابات البرلمانية، لمخالفته قانون عادي وهو قانون الجنسية، علما أنه ليس هناك ما يمنع المشرع من تعديل قانون الجنسية، إذا ما اتبع الشروط الشكلية والموضوعية التي يقرها الدستور لتعديل القوانين.

✓ وبمناسبة مراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور لسنة 1997، ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية شرط الجنسية الأصلية أو المكتسبة منذ عشر سنوات على الأقل لمؤسس الحزب السياسي التي أقرتها الفقرة الأولى من المادة 13 من هذا الأخير، على اعتبار أن "الجنسية الجزائرية معرفة بالقانون، ومن ثم فإن كل تشريع في هذا المجال ينبغي أن يتقيد بأحكام قانون الجنسية... وأن الشخص الذي يكتسب الجنسية الجزائرية يتمتع بجميع الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية ابتداء من تاريخ اكتسابها طبقا للمادة 154 من الأمر رقم 70-86 بتاريخ 15 ديسمبر سنة 1970 المتعلق بقانون الجنسية الجزائرية...".⁽²⁾

فالنتيجة التي وصل إليها المجلس الدستوري في هذا الرأي أكثر إثارة للنقاش من قراره لسنة 1989 المذكور أعلاه، بحيث أن المجلس الدستوري قضى بعدم دستورية أحكام من

(1) قرار رقم 2 - ق - م د - 89، سابق الذكر.

(2) رأي رقم 01 ر.أ.ق.عض / م.د/97، المؤرخ في 6 مارس سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج.ر.ج. عدد 12 لسنة 1997.

قانون عضوي (قانون الأحزاب) لمخالفته قانون عادي (قانون الجنسية) علما أن الأول أعلى مرتبة من الثاني في تدرج الهرم القانوني الجزائري.⁽¹⁾

✓ وهو نفس النهج الذي سلكه المجلس الدستوري بمناسبة مطابقته للقانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية لسنة 2012، بحيث اعتبر المجلس أن " المادة 30 من الدستور تقضي بأن الجنسية الجزائرية معرفة بالقانون، ومن ثم فإن كل تشريع في هذا المجال ينبغي أن يتقيد بأحكام قانون الجنسية... أن المشرّع باشتراطه الجنسية الأصلية في العضو المؤسس للحزب السياسي يكون قد تناول موضوعا سبق للمجلس الدستوري أن فصل فيه بالرأي رقم 01 ر.أ.ق عض/ م. د المؤرخ في 6 مارس سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور. "

✓ وبمناسبة مراقبته للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، ارتأى ضرورة تفسير المادتين 14 و 85 من هذا الأخير وفقا للقانون العادي المتعلق بقانون المحاسبة العمومية رقم 90-21، وبالتالي ألزم المشرع حين سن قواعد نظامه الداخلي بعدم مخالفة قواعد قانون المحاسبة العمومية.⁽²⁾

فانطلاقا من تلك الاجتهادات نجد أن مسألة توسيع المجلس الدستوري لقانون عادي كانت وما زالت محل نقاش لعدة اعتبارات، الأمر الذي يدعونا لتناولها في هذا المقام ومقارنتها برأي الفقه الفرنسي للخروج بقراءة مقنعة لهذا التوسيع وأثره على سيادة البرلمان في مجاله التشريعي.

1-الرأي الأول:

يرى أحد الأساتذة الباحثين الجزائريين أن اجتهاد المجلس الدستوري بشأن توسيع المرجعية الدستورية إلى قوانين عادية تحمل في طياتها مواضيع هامة، يمكن تفسيره وفق ثلاثة احتمالات:⁽³⁾

(1) عبد العزيز برقوق، مرجع سابق، ص.9.

(2) رأي رقم 10/ر.ن.د.م.د/د.2000، سابق الذكر.

(3) Bachir Yelles Chaouche, *le conseil constitutionnel en Algérie*, op.cit. pp.81-83.

- الاحتمال المستبعد؛ هو حمل المشرع على التقيد بتشريعاته السابقة.
- الاحتمال صعب التأسيس؛ هو إحداث تدرج بين التشريعات، بحيث تحتل التي يوجد تحت طياتها مواضيع هامة في أعلى مرتبة من التشريعات العادية، إلا أن عدم إدراج قانون الجنسية وقانون المحاسبة العمومية ضمن فئة القوانين العضوية في دستور 1996 بتعديلاته المتتالية لغاية 2016 جعل هذا الاحتمال مستبعد.
- الاحتمال الأقرب للتأسيس؛ هو أن المجلس الدستوري يبحث في طيات تلك التشريعات المهمة "مبدأ أساسي" ألا وهو "مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات"، الذي يستوجب الحماية، وليس القانون العادي في حد ذاته.

2-الرأي الثاني:

- يرى البعض الآخر من الأساتذة الباحثين الجزائريين أن اجتهاد المجلس الدستوري بشأن توسيع المرجعية الدستورية إلى قوانين عادية، يمكن تفسيره وفق قراءتين:⁽¹⁾
- **القراءة الأولى:** أن المجلس الدستوري الجزائري انتهج نهج المجلس الدستوري الفرنسي بتبنيه قيد "مفعول كليكيه" الذي يقضي بتقييد المشرع في تعديل أو إلغاء بعض القوانين الخاصة التي تتضمن بعض الحقوق والحريات، بحيث يعتبر غير دستوري كل قانون يحاول إضعاف تلك الأخيرة أو إعادتها إلى الوراء بدلا من جعلها أكثر فعالية.
 - فالمجلس الدستوري استهدف حماية الحقوق والحريات السياسية المتضمنة في قانون الجنسية (حق الترشح والحق في المساواة في الحقوق السياسية)، ومنع المشرع من الانتقاص منها أو تقييدها.
 - **القراءة الثانية:** أن المجلس الدستوري الجزائري نزل إلى قانون عادي قانون الجنسية من خلال رابط دستوري، المتمثل في المادة 30 من دستور 96 التي نصت على أن "الجنسية الجزائرية معرفة بالقانون" وبالتالي فإن المجلس الدستوري ارتأى عدم دستورية شرط الجنسية الأصلية للمترشح للانتخابات البرلمانية لمخالفة نص المادة 30 من الدستور التي رفعت قانون الجنسية إلى مرجعية لمراقبة قانون عضوي (قانون الأحزاب السياسية).

(1) عبد العزيز برقوق، مرجع سابق، ص.10.

إلا أن فكرة الرابطة الدستورية لا يمكن تعميمها على اجتهادات المجلس الدستوري الذي ارتأى عدم دستورية بعض أحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 لعدم تقيدها بالقانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الذي بدوره يصعب ربطه بأي حكم دستوري.⁽¹⁾

3- رأي بعض الفقه الفرنسي حول مسألة توسيع المرجعية الدستورية إلى قوانين

يرى بعض الفقه الفرنسي أن حرية الأفراد وحقوقهم الأساسية تعتبر من قبيل المبادئ الأساسية التي لا يجوز الحد منها بموجب قانون، بمعنى تدخل المشرع يهدف إلى حماية هذه الحرية وزيادة ضماناتها، وليس بهدف الحد منها وتقييدها، فالقانون الجديد أو المعدل للقانون القائم يجب أن يصب في هذا المعنى، وليس الحد منها وتضييقها، وإلا خضع لتصدي المجلس الدستوري ومحاسبته بعدم دستورية النص الجديد لمساسه بمبادئ أساسية وجوهية.⁽²⁾

4- رأي الباحث حول مسألة توسيع المرجعية الدستورية إلى قوانين

باستقراءنا لتلك الآراء بخصوص توسيع المجلس الدستوري الجزائري للكتلة الدستورية بإدخال القوانين ذات الأهمية من حيث تضمينها الحقوق والحريات الأساسية ضمن المرجعية الدستورية، توصلنا إلى ما يلي:

✓ أن المجلس حرص على حماية مبدأ أساسي هو "مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات" وبالأخص المساواة في ممارسة الحقوق السياسية، التي استتبطنها من قراره لسنة 1989 عندما اعتبر أنه "...لا يمكن أن تكون ممارسة هذا الحق (حق جميع المواطنين الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية أن ينتخبوا وينتخبوا) موضوع تضييقات ضرورية في مجتمع ديمقراطي بغية حماية الحريات والحقوق الواردة في الدستور ثم ضمان أثرها الكامل".

(1) عبد العزيز برقوق، مرجع سابق، ص.11.

(2) Georges Burdeau, Francis Hamoun et Michel Tropper, **droit constitutionnel**, Edition L.G.D.J France, 2000, p30 et suivant.

✓ وأنه من خلال رأيه المتعلق بمطابقة قانون الأحزاب السياسية للدستور سنة 2012 حكم صراحة بعدم مطابقة شرط الجنسية الأصلية للمترشح للانتخابات البرلمانية للدستور استنادا لرابط دستوري هو المادة 30 من دستور سنة 1996، بمعنى أن مخالفة قانون الجنسية يعتبر بمثابة مخالفة المادة 30 من الدستور التي أحالت إلى القانون تنظيم الأمور المتعلقة بالجنسية الجزائرية بمعنى زواج المجلس الدستوري بين حماية مبدأ دستوري أساسي تتضمنه قوانين الجمهورية من خلال رابط دستوري (مادة صريحة من الدستور) يحيل إلى تلك الأخيرة.

✓ وما يدعم هذا الطرح رأي المجلس الدستوري بمناسبة مطابقته للقانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالانتخابات لسنة 2012، للدستور،⁽¹⁾ ارتأى عدم دستورية اشتراط المشرع العضوي في المترشح إلى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، وفي المترشح إلى المجلس الشعبي الوطني أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ ثماني (08) سنوات على الأقل، على اعتبار أن "المادة 30 من الدستور تنصّ على أن "الجنسية الجزائرية معرفة بالقانون"، ومن ثم فإن أي تشريع في هذا المجال ينبغي أن يتقيّد بأحكام قانون الجنسية" واعتبر " أن الشخص الذي يكتسب الجنسية الجزائرية يتمتع بجميع الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية ابتداء من تاريخ اكتسابها طبقا للمادة 15 من الأمر رقم 68 / 70 بتاريخ 15/12/1970 المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-01 بتاريخ 27 فبراير 2005، دون أن يضع هذا القانون أي شرط وذلك وفقا للمادة 30 من الدستور"، واعتبر أن " المشرّع بإدراجه الشرط المذكور أعلاه يكون قد أخلّ بمقتضيات المادة 29 من الدستور التي تؤكد أن " كل المواطنين سواسية أمام القانون، وأنه لا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى "...أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي..."، وكذا بمقتضيات المادة 31 من الدستور التي تجعل من هدف المؤسسات ضمان مساواة المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي " تحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية.."⁽²⁾

(1) رأي رقم 03 / ر. م . د . د / 11، سابق الذكر.

(2) نفس الرأي.

بحيث نستنتج أن المجلس الدستوري استند في هذا الاجتهاد على مرجعية قانون الجنسية من خلال رابط دستوري هو المادة 30 من دستور سنة 1996، لحماية مبدئين أساسيين عامين واردين في الدستور من خلال المادتين 29 (مساواة المواطنين أمام القانون) و31 (مساواة المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات) وكأن المجلس الدستوري يحاول أن يؤكد أن سبب شائبة تلك الأحكام من القانون العضوي رقم 12-01 هي مخالفة مواد الدستور لا قانون الجنسية.

✓ أن تقييد المشرع في سنة لنظامه الداخلي بعدم مخالفة قانون المحاسبة رقم 90-21 لم نجد له مبرر، ويعتبر تأثير سلبي على سيادة البرلمان في إعداد نظامه الداخلي بكل حرية على أساس أن المجلس الدستوري لم يبرر موقفه لا بالمحافظة على مبدأ أساسي ولا من خلال رابط دستوري.

وهو نفس النهج الذي انتهجه المجلس بتقييده للمشرع العضوي الانتخابي بمناسبة مطابقته للقانون العضوي رقم 16-10، بالأمر رقم 74-103 المؤرخ في 15 نوفمبر 1974 والمتعلق بقانون الخدمة الوطنية، حيث اعتبر أن " اشتراط إرفاق طلب الترشح لرئاسة الجمهورية بشهادة تثبت تأدية الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها لا ينطبق على جميع المترشحين للانتخابات الرئاسية، وأنه لا يشترط إثباته إلا على المترشح المعني طبقاً للأمر المذكور أعلاه." (1)

فالمجلس هنا اعتبر أن قانون عادي (قانون الخدمة الوطنية) مرجعاً للرقابة الدستورية، لا بد للمشرع العضوي الانتخابي أن يتقيد به عند سن أحكام تتعلق بالخدمة الوطنية، في ظل غياب رابط دستوري يحيل على هذا القانون، وهو ما نعتبره نهج غير مبرر انتهجه المجلس الدستوري وفيه تقييد صارخ للمشرع العضوي الانتخابي علماً أن قانون الانتخاب أعلى درجة من قانون الخدمة الوطنية في التدرج الهرمي القانوني الجزائري،

(1) رأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د / 16، سابق الذكر.

وأن فكرة الرابط الدستوري متوفرة في الأول(القانون العضوي المتعلق بالانتخابات) من خلال نص المادة 11 من الدستور،⁽¹⁾ وغير متوفرة في الثاني(قانون الخدمة الوطنية).

وحتى بالنسبة لاجتهادات المجلس الدستوري بخصوص الجنسية، أضحت غير مبررة ومقيدة للمشرع العضوي الانتخابي في مجاله الأصيل والسيادي الذي خصه به المؤسس الدستوري حين اعتبر أنه لا حدود لتمثيل الشعب إلا ما نص عليه الدستور وقانون الانتخاب، وهو ما كرسه المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري 2016 عندما اشترط في المترشح لرئاسة الجمهورية أن يتمتع بالجنسيّة الجزائريّة الأصليّة فقط، وألا يكون **تجنس بجنسية أجنبية**، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم وأن يُثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط وتشدّد بخصوص الإقامة بحيث اشترط أن يثبت المترشح إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات على الأقل قبل إيداع الترشح.⁽²⁾

وما يدعم رأينا أن المجلس الدستوري تراجع عن اجتهاده المذكور أعلاه بخصوص الجنسية حيث بمناسبة رأيه حول تلك الشروط الجديدة التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016 لتقييد تمثيل الشعب اعتبر أن "تعديل البنود 1، 2، 6، 7 والفقرة 2 من المادة 73 ... تهدف إلى اشتراط أن يكون المترشح لم يتجنس بجنسية أجنبية، ويثبت الجنسية الأصلية للأب والأم والجنسية الأصلية فقط للزوج، والإقامة الدائمة بالجزائر دون سواها لمدة 10 سنوات على الأقل... أن إضافة الشروط الواردة في المادة 73 أعلاه يجسد المهام الدستورية السامية المخولة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 70 من الدستور... واعتبارا بالنتيجة، فإن هذه التعديلات، لا تمس البنية المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري ولا **حقوق الإنسان والمواطن وحريةهما**".⁽³⁾

(1) تنص المادة 11 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي "الشعب حرّ في اختيار ممثليه. لا حدود

لتمثيل الشعب، إلا ما نصّ عليه الدستور وقانون الانتخابات."

(2) وهي الشروط التي نصت عليها المادة 87 من نفس التعديل الدستوري.

(3) رأي رقم 01/16 ر.ت د/م د، سابق الذكر.

وهي نفس النتيجة التي وصف بها المجلس اشتراط المؤسس الدستوري في نص المادة 63 من الدستور بعد تعديل 2016، التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها لتولي المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يحدد قائلها القانون تأسيسا على أنه استثناء من مبدأ المساواة لتمتع تلك المسؤوليات والوظائف بحساسية وخصوصية.⁽¹⁾

مما اعتبره بعض الكتاب إلغاء صريح من المؤسس الدستوري لاجتهادات المجلس الدستوري بخصوص الجنسية،⁽²⁾ وانصاف للمشرع العضوي الانتخابي في محاولته وضع بعض الشروط التي تناولناها في القوانين السابقة الذكر.

فما تقدم نستنتج أن المؤسس الدستوري من خلال المادتين 29 و 31 من دستور 89 و 96 (المادتين 32 و 34 بعد تعديل 2016) كفل مبدأ المساواة أمام القانون ومبدأ مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات، لكن يمكن تحديدهما وفقا لما يكرسه الدستور وقانون الانتخاب بما يتماشى مع حساسية وخصوصية بعض الوظائف والمسؤوليات- الاستثناء الذي أورده المادة 10 من دستور سنة 89 و 96 (المادة 11 بعد تعديل 2016)-، إلا أن اجتهادات المجلس الدستوري التي تناولناها قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 بخصوص الجنسية كانت مخالفة لما اتجهت إليه إرادة المؤسس الدستوري الأمر الذي جعلنا نتأكد أن المجلس الدستوري تقمص ثوب المؤسس الشريك طوال تلك الفترة، ومنع المشرع العضوي الانتخابي من ممارسة اختصاصات منحه إياها المؤسس الدستوري، مما يعتبر تقييد⁽³⁾ غير مؤسس وتوسيع غير مبرر للكتلة الدستورية لقانون الجنسية الذي يعتبر قانون عادي قابل للإلغاء والتعديل.

ومع ذلك ورغم إلغاء المؤسس الدستوري في تعديل 2016 لاجتهادات المجلس بخصوص توسيع الكتلة الدستورية لقانون الجنسية، إلا أن المجلس الدستوري مستمر في

(1) رأي رقم 01/16 ر.ت د/م د، سابق الذكر.

(2) راجع بهذا الخصوص: فطة نبالي، "آثار التعديل الدستوري على اجتهاد المجلس الدستوري: بين التكريس والإلغاء"، مرجع سابق، ص ص. 80-86.

(3) أنظر في نفس المعنى: هدى بقة، مرجع سابق، ص 311.

لعب دور المؤسس الشريك، بتقييد المشرع العضوي الانتخابي بقانون الخدمة الوطنية (قانون عادي) بمناسبة مطابقته للقانون العضوي رقم 16-10، المذكور أعلاه، وهو ما نعتبره توسيع غير مبرر للكتلة الدستورية.

الفرع الثالث: توسيع الكتلة الدستورية إلى قرارات وآراء المجلس الدستوري

من خلال قراراته وآرائه، يقوم المجلس الدستوري بتفسير المعايير الدستورية ومحاولة ضبط المعنى للأحكام التي تحويها، واختيار المعنى الملائم من عدة معاني محتملة لتطبيقها.

فهل هذه التفسيرات للمعايير الدستورية من خلال قراراته وآرائه تُرقي تلك الأخيرة لتصبح أحد عناصر الكتلة الدستورية؟

للإجابة على هذا التساؤل سنحاول أن نتناول المسألة خلال فترة ما قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 (أولا) ونتطرق لمسألة تكريسها بعد هذا التعديل (ثانيا).

أولا: مرحلة ما قبل التعديل الدستوري لسنة 2016

بعد التأسيس له في دستور سنة 1989 كمؤسسة دستورية مكلفة برقابة الدستورية دأب المجلس الدستوري في بداية عمله على ذكر في تأشيراته آرائه وقراراته مرجعين فقط؛ الدستور والنظام المحدد لقواعد عمله، ولكن خرج عن هذه القاعدة، بداية من قراره الثالث المتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989،⁽¹⁾ بحيث ذكر كمرجعية في المرتبة الثالثة لقراره، رأيه الأول الذي قام من خلاله بتفسير الفقرة الثانية من المادة 155 من دستور سنة 1989؛ وقضى من خلاله بأن مسألة تطابق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني مع الدستور إلزامية وسابقة لتطبيقه.⁽²⁾

في هذا القرار قام المجلس الدستوري بتذكير المجلس الشعبي الوطني، بتفسيره لحكم دستوري قضاه في رأي سابق، وأن هذا التفسير له منزلة نفس الحكم الدستوري المفسر.

(1) قرار رقم 3 ق. ن.د-م د/89، سابق الذكر.

(2) Voir dans ce sens : Bachir Yelles Chaouche, *le conseil constitutionnel en Algérie*, op.cit. p.83.

وهو نفس النهج الذي انتهجه المجلس الدستوري الفرنسي، بحيث يذكر في مرجعية مراقبته للقوانين العضوية وللأنظمة الداخلية للبرلمان، آرائه السابقة والتي اكتسبت حجية الشيء المقضي فيه، لكن تأسيسا على نص الفقرة الأخيرة من المادة 62 من الدستور الفرنسي التي تنص على أن "قرارات المجلس الدستوري غير قابلة لأي طعن وهي ملزمة للسلطات العامة ولجميع السلطات الإدارية والقضائية".⁽¹⁾

وهو التأسيس الذي كان يفتقر إليه المجلس الدستوري الجزائري في تلك الفترة على اعتبار أن دستور سنة 1989 جاء خاليا من مسألة حجية آراء وقرارات هذا الأخير، كما أن نظامه الداخلي المؤرخ في 07 غشت سنة 1989، لم ينظم بدوره المسألة.

واستمر الوضع على حاله حتى بعد دستور سنة 1996، الذي جاء بدوره خاليا من دسترة مسألة حجية آراء وقرارات المجلس الدستوري.

ومع ذلك استمر المجلس الدستوري في الاعتماد على آرائه وقراراته السابقة كمرجع لمراقبة دستورية النصوص المعروضة عليه، لضمان تنفيذ المشرع لتلك الاجتهادات.

وهو ما لمسناه من خلال رأيه المتعلق بمراقبة المادة 29 المعدلة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور لسنة 1998، بحيث إضافة للدستور ونظامه الداخلي كتأشيرات مرجعية لمراقبة دستورية تعديل تلك المادة، اعتمد أيضا على رأيه لسنة 1997 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور.⁽²⁾

وبمناسبة رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور لسنة 1999، اعتمد كمرجع رأيه رقم 04/ ر.ن.د.م.د / 98 المؤرخ في 10 فبراير سنة 1998، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الذي ارتأى المجلس بموجبه تضمين النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان مواد يعود الاختصاص فيها

(1) Bachir Yelles Chaouche, **le conseil constitutionnel en Algérie**, op.cit. p.84.

(2) رأي رقم 05 / ر.ن.د.م.د / 98 مؤرخ في 25 فبراير سنة 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة المادة 29 المعدلة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج.ج.ج.ج، عدد 14 لسنة 1998.

للقانون بهدف ضمان السير العادي لهاتين المؤسستين شريطة احترام المشرع، عند إعداد هذه النصوص، التوزيع الدستوري لهذه الاختصاصات.⁽¹⁾

وهو نفس المرجع الذي اعتمده المجلس الدستوري أيضا في رأيه بمناسبة مراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور سنة 2000.⁽²⁾

وَدَرْءًا للانتقاد اضطر المجلس الدستوري بالتدخل وتدارك إغفال المؤسس الدستوري لدسترة مسألة أن آرائه وقراراته تتمتع بحجية الشيء المقضي فيه في مواجهة المخاطبين بها، بحيث تبنى تلك الأحكام من خلال نص المادة 41 من النظام المحدد لقواعد عمله لسنة 2000 التي نصت على ما يلي: "...آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وغير قابلة لأي طعن."⁽³⁾

وبالتالي سيصبح المشرع مقيد بمناسبة انتاجه المعايير التشريعية وإعداد نظامه الداخلي بمراعاة اجتهاد المجلس الدستوري السابق وعدم مخالفته، وإلا جوبه بعدم الدستورية من طرف هذا الأخير.

وبناء على هذا التوسيع للكتلة الدستورية إلى اجتهاد المجلس الدستوري من خلال نظامه الداخلي، أثيرت مسألة المكانة التي يحتلها هذا الأخير في الهرم القانوني الجزائري خاصة وأن المجلس الدستوري يقوم بإعداد نظامه الداخلي ويصادق عليه بواسطة مداولة وبعد نشره في الجريدة الرسمية يصبح ساري المفعول وينتج آثاره في مواجهة جميع السلطات- السلطة التشريعية خصوصا-، على عكس ما هو معمول به في الأنظمة المقارنة، أين يتم تمرير تلك الأنظمة عن طريق التشريع.

(1) رأي رقم 08/ر.ق.ع / م.د / 99، سابق الذكر.

(2) رأي رقم 10/ر.ن.د/م د / 2000، سابق الذكر.

(3) محمد منير حساني، "حجية الاجتهاد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي" مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، العدد 5 جوان 2011 ص.331.

فعلى سبيل المثال يتم إصدار النظام الداخلي الفرنسي عن طريق قانون عضوي، أين يتم مناقشته والمصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان معاً، مراعاة لعدم توسيع المجلس الدستوري لصلاحياته من جهة والتضييق على البرلمان من جهة أخرى.⁽¹⁾

فانطلاقاً من تلك المعطيات، كان من الضروري أن تأخذ التعديلات الدستورية المتعاقبة لدستور سنة 1996 بعين الاعتبار تلك الأحكام المتعلقة بتوسيع الكتلة الدستورية إلى آراء وقرارات المجلس الدستوري؛ إما بتكريسها وإعطائها القيمة الدستورية أو إلغائها، مع الأخذ بعين الاعتبار تجارب الأنظمة المقارنة بهذا الخصوص.⁽²⁾

إلا أننا وجدنا أن التعديلين الدستوريين لسنتي 2002 و 2008 لم يتطرقا لتلك الأحكام البتة-لا بالتكريس ولا بالإلغاء-، وانتظر المؤسس الدستوري لغاية التعديل الدستوري لسنة 2016 للتطرق للمسألة، وهو ما سنتناوله من خلال النقطة الثانية.

ثانياً: مرحلة ما بعد التعديل الدستوري لسنة 2016

كرس المؤسس الدستوري مسألة دسترة حجية قرارات وآراء المجلس الدستوري بحيث تبنى نفس أحكام المادة 41 من النظام المحدد لقواعد عمله لسنة 2000 المذكورة أعلاه، من خلال الفقرة الأخيرة من نص المادة 191 من الدستور بعد تعديل سنة 2016، والتي نصت على ما يلي: "تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية."

(1) أنظر في نفس المعنى: علي إبراهيم بن دراج وعبد السلام سالم، "مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في توسيع الكتلة الدستورية -دراسة مقارنة-"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر المجلد العاشر، العدد الثاني، الجزء الثاني، جوان 2017، ص.420.

(2) أنظر في نفس المعنى: فطة نبالي، "آثار التعديل الدستوري على اجتهاد المجلس الدستوري: بين التكريس والإلغاء"، مرجع سابق، ص.62.

وبالتالي نجد أن المجلس الدستوري من خلال هذا التكريس، أصبح يمتلك التأسيس الدستوري لاعتماد اجتهاداته السابقة كمرجعية دستورية للنظر في دستورية النصوص المعروضة عليه.⁽¹⁾

بحيث ارتأى بمناسبة فحصه مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016، أن " ... دسترة قوة الشيء المقضي فيه بالنسبة لآراء وقرارات المجلس الدستوري، كفيئتان بضمان فعالية الاجتهاد الدستوري، وبتعزيز دور المجلس الدستوري في ممارسة وظيفة مراقبة القاعدة القانونية التي تضعها السلطات العمومية... ودوره في مسار بناء دولة القانون، وتعميق الديمقراطية التعددية وحماية الحقوق والحريات الفردية والجماعية."⁽²⁾

وارتأى بمناسبة رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 أن "... قصد المؤسس الدستوري من ذلك (أن آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية) هو إقرار أن الآراء والقرارات التي يتخذها المجلس الدستوري تكتسي حجية الشيء المقضي فيه، سواء في أسبابها أو منطوقها... فإنه عندما يصرح بمطابقة حكم تشريعي أو تنظيمي للدستور شريطة مراعاة التحفظ التفسيري الذي يقيد به التصريح بالمطابقة، فإن هذا التحفظ يكتسي هو أيضا حجية الشيء المقضي فيه، ويلزم السلطات بتطبيقه وفق التفسير الذي أعطاه المجلس الدستوري لهذا الحكم... واعتبارا بالنتيجة، فإن إدراج هذه الأحكام ضمن تأشيريات النظام الداخلي لمجلس الأمة موضوع الإخطار، يعد ضمانا أساسيا للتطبيق الكلي لمبدأ حجية الشيء المقضي فيه " ⁽³⁾

مما تقدم نستنتج أن دسترة تلك الأحكام المتعلقة بحجية اجتهادات المجلس الدستوري وإعطائها القيمة الدستورية يعتبر تأكيدا على فكرة أن المجلس الدستوري مؤسس شريك

(1) أنظر في نفس المعنى: ابراهيم بلمهدي، "قراءة تحليلية لرأي المجلس الدستوري الجزائري المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 16-12 للدستور"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد السادس عشر، مارس 2018، ص. 223.

(2) رأي رقم 01 ر.ت.د/م د/16، سابق الذكر.

(3) رأي رقم 02/ر.ن.د/م.د/17، سابق الذكر.

بحيث يقوم بالكشف عن قواعد معيارية جديدة ذات قيمة دستورية عن طريق التفسير وبواسطة التعديل الدستوري يتم تكريسها.

وبالتالي هيئة الرقابة الدستورية لم تعد تكتفي بدورها التقليدي المتمثل في رقابة دستورية النصوص المعروضة عليها للدستور فقط.⁽¹⁾

إضافة إلى استعمالها بعض التقنيات التي لم نجد لها تأسيس في النظام القانوني الجزائري والتي ستكون موضوع بحثنا في المبحث الثاني.

المبحث الثاني

التحفظات التفسيرية كآلية لحل المجلس الدستوري في ممارسة الوظيفة التشريعية

بمناسبة رقابته للقوانين وللأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان يتمتع القاضي الدستوري بصلاحيّة إعلان مطابقة أو عدم مطابقة أحكام تلك النصوص للدستور.

ومع ذلك وبمبادرة منه، "وجد القاضي الدستوري تقنية أخرى لتجنب الطابع العنيف لتلك الصلاحيّة التناوبية؛ فيتعلق الأمر بتقنية التحفظات التفسيرية والتي تسمح للقاضي الدستوري بإعلان دستورية حكم نص معروض عليه للرقابة، بشرط أن يفسر هذا الحكم ويتم تطبيقه وفق الكيفية التي حددها القاضي الدستوري".⁽²⁾

فنتيجة المطابقة بتحفظات تفسيرية تسمح بتجنب الإلغاء الذي يعتبر جزاء عنيف للحكم المخالف للدستور، وتسمح بتفادي الإدانة المتكررة للمشروع تجنباً للنزاعات مع هذا الأخير في ممارسة وظيفته الأصلية المستمدة من الدستور.⁽³⁾

(1) بهذا الخصوص أنظر: فطة نبالي، "آثار التعديل الدستوري على اجتهاد المجلس الدستوري: بين التكريس والإلغاء"، مرجع سابق، ص.92.

(2)Xavier Samuel, "les réserves émises par le conseil constitutionnel", exposé au court de l'accueil des nouveaux membres de la cour de cassation au conseil constitutionnel, France, le 26-01-2007, p.1.

Version électronique, disponible sur le site du conseil constitutionnel Français suivant : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/pdf/Conseil/reserves.pdf, dernière consultation le : 19/09/2018 à 08 :38.

(3) أنظر في نفس المعنى: سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مرجع سابق، ص.60.

فإضافة للدور السلبي الذي يتمتع به القاضي الدستوري؛ والذي يتمثل في إعدام النص المشوب بعدم الدستورية، وبالتالي فقد هذا الأخير لآثاره، أصبح القاضي الدستوري يلعب دورا فعالا بواسطة تقنية المطابقة بتحفظ؛ والمتمثلة في عدم قبول مطابقة النص المعروض عليه للدستور إلا بتعليقه على شروط.⁽¹⁾

وتعتبر هذه الآلية من ابتكار القضاء الدستوري المقارن، واستعملها المجلس الدستوري الجزائري منذ أول اجتهاد له، الأمر الذي يدعونا للتعرف على مضمون تلك الآلية (مطلب أول) ومدى تأثيرها على الوظيفة التشريعية للبرلمان (مطلب ثاني).

المطلب الأول

مضمون تقنية التحفظات التفسيرية

قام المجلس الدستوري الجزائري باستيراد تقنية التحفظات التفسيرية من العدالة الدستورية المقارنة، فلقد عرفت في إيطاليا بالـمذكرات المساعدة (Sentences manipulatives)، وتم تطويرها في ألمانيا بمعنى آخر بحيث اعتمد القضاء الدستوري الألماني نفس المبررات المطابقة للدستور (interpretation conforme à la constitution)، وعرفت في فرنسا باسم المطابقة بتحفظات أو ما يعرف بتقنية التحفظات التفسيرية (la conformité sous réserves)، والتي تبناها المجلس الدستوري الفرنسي واستعملها مبكرا ابتداءً من سنة 1959 بمناسبة مطابقة النظام الداخلي للجمعية الوطنية للدستور.⁽²⁾

وبتبنى المجلس الدستوري الجزائري الرقابة الدستورية الغربية، وجد نفسه مضطرا لاستعمال نفس التقنيات التي توصل إليها القضاء الدستوري المقارن،⁽³⁾ وخاصة المجلس

(1) نف سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مرجع سابق، ص.62.

(2) Bachir Yelles Chaouche, "la technique des réserves dans la jurisprudence du conseil constitutionnel Algérien", VI journée maghrébines de droit constitutionnel, faculté de droit, Tunis, le 06/03/2018, p15.

Version électronique disponible sur le site suivant :

<http://www.mediafire.com/file/e4ki8h2y6u439i1/La+justice+constitutionnelle.pdf>, dernière consultation le 20/09/2018 à 08 :59.

(3) محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص.226.

الدستوري الفرنسي الذي يميز في تطبيقه للتحفظات التفسيرية بين ثلاث أنواع،⁽¹⁾ كانت هي نفسها التي عمل بها المجلس الدستوري الجزائري مبكرا في اجتهاداته مع بعض الخصوصية، بحيث استعمل التحفظات البناءة من أجل تصويب معنى النص المعروض عليه للرقابة (فرع أول) ولجأ للتحفظات التحديدية لمطابقة الحكم المعيب بواسطة صياغة جديدة (فرع ثاني) كما أنه يقوم بتوجيه أوامر للمخاطبين بذلك الحكم المعيب لالتزام التفسير المطابق للدستور الذي أبداه المجلس (فرع ثالث).

الفرع الأول: التحفظات البناءة *Réserves constructives*

لحل إشكالية غموض أو تناقض أحكام النص القانوني المراقب، وحفاظا منه على عدم إغائه بطريقة عنيفة، لجأ القاضي الدستوري إلى التحفظات التفسيرية البناءة، والتي يتم من خلالها تفسير ذلك الحكم المعيب لكي يطابق الدستور دون المساس بصياغته. فبهدف الوقوف على خبايا تلك التقنية، يتوجب علينا استجلاء المعنى الذي أعطاه لها الفقه الدستوري (أولا) وكيف تم توظيفها من طرف المجلس الدستوري الجزائري في اجتهاداته (ثانيا).

أولا: تعريف تقنية التحفظات البناءة

هي تلك " التحفظات التي من خلالها يضيف القاضي الدستوري للنص المراقب ما ينقصه حتى يكون مطابقا للدستور **عن طريق التفسير**"⁽²⁾ بمعنى يعطي للنص المعيب تفسيرا مطابقا للدستور بهدف إبقائه في المنظومة القانونية، "ويمكن أن لا يكون هذا التفسير هو الوحيد المبرر لبقاء هذا الأخير، ولا يعبر بالضرورة عن إرادة المشرع"⁽³⁾ فهو تصحيح لمعنى النص بدون تغيير صياغته.⁽⁴⁾

(1) Voir, Louis Favoreu, "la décision de constitutionnalité", revue internationale de droit comparé, France 1986, volume38, numéro2, p622 et suivantes.

(2) Ibid, p.622.

(3) Bachir Yelles Chaouche, "la technique des réserves dans la jurisprudence du conseil constitutionnel Algérien", op.cit., p.15.

(4) سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مرجع سابق، ص.61.

فهذا التفسير الذي قدمه القاضي الدستوري "يعتبر الوحيد المطابق للدستور من بين عدة تفسيرات ممكنة".⁽¹⁾

ف تقنية التحفظات البناءة تمكن من تصويب معنى الحكم المعيب دون تغيير صياغة النص ليصير مطابقا للدستور، وبالتالي المحافظة عليه ضمن المنظومة القانونية. ولاستجلاء هذه المعاني سنتناول اجتهادات المجلس الدستوري الجزائري بهذا الخصوص من خلال النقطة الموالية.

ثانيا: أمثلة عن تقنية التحفظات البناءة

من خلال عملية التفسير يقوم المجلس الدستوري بتحديد إرادة المؤسس الدستوري والمشرع العادي للوقوف على مدى التزام هذا الأخير بإرادة الأول، للحكم بدستورية النص المراقب، وإلا الحكم بعدم دستوريته، كما لا بد أن يتقيد المُفسِّر -المجلس الدستوري- بالنص سواء بألفاظه ومعانيه أو بروحه،⁽²⁾ وهو ما لا يتوفر في تقنية التحفظات البناءة على اعتبار أن المجلس أصبح يحل محل إرادة المشرع صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، وهو ما لمسناه من خلال اجتهادات المجلس الدستوري التي سنتناول منها بعض النماذج من خلال ما يلي:

• بمناسبة مراقبته لمدى دستورية القانون المتعلق بالانتخابات لسنة 1989،⁽³⁾ وخاصة المادتين 82 و85 المتناولتين حالات عدم القابلية للانتخاب في المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الوطني، لاحظ المجلس أن البناء اللفظي للمادتين يوحي بمعنيين مختلفين وهما كالتالي:⁽⁴⁾

(1) Bachir Yelles Chaouche, **le conseil constitutionnel en Algérie**, op.cit.p.155.

(2) عيد أحمد الحسبان، " النظام القانوني لتفسير النصوص الدستورية في الأنظمة المقارنة"، مجلة الحقوق البحرين، المجلد الرابع، العدد الثاني، 2007، ص.91.

(3) قرار رقم 1-ق.ق-مد/89، سابق الذكر.

(4) Voir dans le même sens, Bachir Yelles Chaouche, "**la technique des réserves dans la jurisprudence du conseil constitutionnel Algérien**", op.cit., p.16.

- "المعنى المستبعد من طرف المجلس: هي القراءة التي تقضي إلى توسيع حالات عدم القابلية للانتخاب إلى كل دوائر الاختصاص التي سبق أن مارس فيها الأشخاص الذين يمارسون الوظائف المذكورة في المادتين 82-85 من القانون محل الرقابة.

- **المعنى الذي اعتبره المجلس يتطابق مع الدستور:** هو أن المشرع كان يقصد من أحكام المادتين منع أولئك الأشخاص من الترشح لمهمة انتخابية مدة ممارستهم وطوال سنة واحدة بعد انتهاء مهامهم، ومن تقديم ترشحهم لمهمة انتخابية في دائرة الاختصاص الأخيرة التي مارسوا وظائفهم فيها."

فمن خلال هذا الاجتهاد قام المجلس باستبعاد المعنى المعيب والابقاء على المعنى البديل المطابق للدستور، دون إعادة صياغة المادتين 82 و 85، كما اعتبر أنه التفسير الوحيد بين التفسيرات الأخرى والذي لا يخلق وضعا تمييزيا وهو ما يستشف من قراره حين اعتبر أن " القول بمقتضى أية قراءة أخرى تقضي إلى توسيع هذا المطلب الأخير...قول تمييزي لا يستند إلى أساس...".

وتوصل إلى نتيجة مفادها أنه " وبعد هذا التحفظ، يتبين أن أحكام المادتين 82 و 85 المذكورتين لا مساس لهما بأي حكم دستوري."

• في رأيه لسنة 1999 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور⁽¹⁾ وخاصة أحكام المادة 38 التي كانت تخضع لإجراءات التصويت بدون مناقشة جميع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية تطبيقا للمادة 124 من الدستور دون التمييز بين الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان وفي الحالة الاستثنائية، اعتبر المجلس الدستوري أن " المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 1، 2 و 3 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وخصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فإنه يهدف من

(1) رأي رقم 08/ر.ق.ع / م.د / 99، سابق الذكر.

وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر المستتناة من ذلك" وبالنتيجة اعتبر أنه" إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور."

نستنتج مما تقدم أن المجلس الدستوري ارتأى أن أحكام المادة 38 من القانون محل الإخطار مطابقة للدستور، بشرط مراعاة التحفظ التفسيري البناء الذي يستثني الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية من العرض على غرفتي البرلمان للمناقشة.

فالمجلس الدستوري استبعد التفسير الذي يعتبر معيب (غموض المعنى)، وقام بتحديد المعنى الذي اعتبره مطابق للدستور (المادة 124 من الدستور).

• خلال رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة تعديل القانون العضوي المتعلق بالانتخابات سنة 2007⁽¹⁾ اعتبر المجلس الدستوري " أن المشرع حين استعمل في الفقرتين المشار إليهما أعلاه مصطلح " الولايات " يكون قد أحدث لبساً قد يفهم منه إقصاء النواب الممثلين للجالية الوطنية المقيمة في الخارج في المجلس الشعبي الوطني من تزكية قوائم الترشيحات المنصوص عليها في المادتين 82 و 109 من قانون الانتخابات."

فقام المجلس هنا باستبعاد المعنى المعيب الذي يفهم من مصطلح الولايات (إقصاء النواب الممثلين للجالية الوطنية المقيمة في الخارج في المجلس الشعبي الوطني من تزكية قوائم الترشيحات) على أساس أنه مخالف لمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور. " وبالنتيجة يكون المصطلح مطابقاً للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ."⁽²⁾

فالمجلس الدستوري من خلال رأيه هذا، قام بتصحيح معنى النص، ولم يقص المعنى الذي قصده المشرع كلية.

(1) رأي رقم 01 / ر. م د / 07 مؤرخ في 23 يوليو سنة 2007، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، المنبثقة عن انتخابات 10 أكتوبر سنة 2002 والانتخابات الجزئية ليوم 24 نوفمبر سنة 2005، للدستور، ج.ر.ج. عدد 48 لسنة 2007.
(2) نفس الرأي.

الأمر الذي يفهم منه أن المجلس أحيانا يكون مضطرا لتحديد معنى النص جملة وتفصيلا بحيث يتجاهل المعنى الذي يقصده المشرع، ويعطي المعنى البديل الذي يعتبر أنه مطابق للدستور، وأحيانا أخرى يقوم بتصحيح المعنى الذي قصده المشرع دون استبعاده كلية؛ على اعتبار أن ذلك التصحيح للمعنى المعيب يجعله مطابقا للدستور.⁽¹⁾

●بمناسبة رأيه المتعلق بمطابقة القانون العضوي المؤرخ في سنة 2011 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، للدستور،⁽²⁾ اعتبر المجلس الدستوري " أن الفقرات الأخيرة من المواد 9 و 10 و 11 من القانون العضوي موضوع الإخطار، حددت اختصاصات لمجلس الدولة استناداً إلى " **نصوص خاصة** "، واعتباراً أن المؤسس الدستوري قد حدد بعض اختصاصات مجلس الدولة وأحال تحديد اختصاصات أخرى لمجال القانون العضوي، وبالتالي لا تكون تلك المواد مطابقة للدستور إلا إذا تم مراعاة التحفظ البناء الذي حدده المجلس والذي مفاده " أنه إذا كانت عبارة "نصوص خاصة" المستعملة من طرف المشرع القصد منها هو نصوص تكتسي نفس طابع القانون، موضوع الإخطار، وأن موضوعه ذو علاقة بهذا القانون العضوي..."⁽³⁾

الأمر الذي يجعلنا نستنتج أن المجلس حافظ على نفس صياغة المشرع لتلك الفقرات من المواد 9 و 10 و 11 سألفة الذكر، لكن قام بتصحيح المعنى لكي يكون مطابقا لنص المادة 153 من الدستور التي تنص " يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، وعملهم واختصاصاتهم الأخرى ".

(1) لأكثر تفصيل حول الموضوع راجع: محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري مرجع سابق، ص ص. 239-242.

(2) رأي رقم 02/ ر.م د / 11 مؤرخ في 6 يوليو سنة 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، للدستور، ج.ر.ج. عدد 43 لسنة 2011.

(3) رأي رقم 02/ ر.م د / 11، سابق الذكر.

بمعنى أن مصطلح " نصوص خاصة" ليس لها معنى سوى أنها نصوص ذات قيمة قانون عضوي ولها موضوع له علاقة بالقانون العضوي محل الإخطار، وأي معنى آخر لمصطلح " نصوص خاصة" يعتبر غير مطابق للدستور.

وفي نفس الرأي المذكور أعلاه⁽¹⁾ وفيما يخص المادة 41 مكرر 5 الواردة في المادة 9 من القانون العضوي موضوع الإخطار، والمحركة كالاتي " تحدد قواعد الإجراءات الأخرى المطبقة أمام مجلس الدولة في المجال الاستشاري في نظامه الداخلي"، اعتبر المجلس أن المادة مطابقة للدستور شريطة أن لا يكون معنى تلك الأحكام مخالفا لمبدأ توزيع الاختصاصات، بمعنى لا يكون قصد المشرع بإحالة تحديد قواعد الإجراءات الأخرى إلى النظام الداخلي لمجلس الدولة تلك التي يتطلب إعدادها والمصادقة عليها تدخل وتعاون سلطات أخرى والتي تدخل بالنتيجة في مجال القانون العضوي.

فالمجلس الدستوري في مراقبته لأحكام تلك المادة يستبعد التفسير المعيب الذي يمكن أن يفهم من تلك الإحالة إلى النظام الداخلي لمجلس الدولة، ويجعل تلك الأحكام مطابقة للدستور باحترام ذلك التحفظ التفسيري المحدد للمعنى البديل المطابق للدستور.

● في اجتهاد حديث له بمناسبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة سنة 2017⁽²⁾ استعمل المجلس الدستوري عدة مرات التحفظات البناءة من أجل المحافظة على 09 مواد من الإلغاء ولأكثر تفصيل سنحاول أن نتطرق لتلك التحفظات من خلال النقاط الموالية:

- فيما يخص الفقرة الأخيرة من المادة 3 من النظام الداخلي محل المراقبة والتي تنص على " أنه تحال الحالات المتحفّظ عليها على لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، التي تعرض على المجلس تقريرا في الموضوع، وذلك في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما من تاريخ الإحالة." فاعتبر المجلس أن تلك الأحكام مبهمة فقام بإعطاء تحفظ تفسيري مفاده " أن الحالات المتحفّظ عليها المحالة على لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وهيئة

(1) رأي رقم 02/ ر.م د /11، سابق الذكر.

(2) رأي رقم 02/ ر.ن.د.م.د/ 17، سابق الذكر.

الإقليم والتقسيم الإقليمي، يُبَتُّ فيها في جلسة عامة بعد عرض تقرير اللجنة، بإثبات أو عدم إثبات عضوية الأعضاء المتحفّظ عليهم، بما يتطابق مع أحكام المادتين 121 و130 من الدستور.⁽¹⁾

فالمجلس حاول أن يبين أن طبيعة الجلسة عامة وأن الهدف منها هو إثبات أو عدم إثبات عضوية الأعضاء المتحفّظ عليهم، بما يتطابق مع أحكام المادتين 121 و130 من الدستور.

فالتحفّظ التفسيري جاء لتحديد معنى أحكام تلك الفقرة ليكون مطابقاً للدستور، أي أن المجلس قام بتقييد المعنى الذي تركه المشرع واسعاً، وأعطاه تفسيراً وحيداً مساهماً بذلك في استكمال التشريع الذي ابتدأه المشرع، مزاحماً هذا الأخير في سلطته الأصلية.

- فيما يخص المطة 14 من المادة 13 والفقرة 3 من المادة 102 والفقرة 5 من المادة 118 والفقرة 3 من المادة 128 من النظام الداخلي لمجلس الأمة موضوع الإخطار،⁽²⁾ والتي أحالت لمكتب مجلس الأمة تحديد كفاءات تطبيق هذه المواد اعتبرها المجلس الدستوري مطابقة للدستور شريطة احترام التحفظ التالي " أن لا يكون الهدف من ذلك إنشاء قواعد جديدة، وأن يتقيد مكتب مجلس الأمة بكل صرامة بمجال التطبيق وبموضوع هذه الأحكام."، بحيث أن أي تفسير آخر لتلك الأحكام سيعتبره المجلس إخلالاً بالمبدأ الدستوري المتعلق بتوزيع الاختصاصات بين مجال القانون ومجال النظام الداخلي لغرفة البرلمان.

- فيما يخص المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة التي تنص على " أن اللجنة المختصة تعد تقريرها عن مشروع قانون أو اقتراح قانون أحيل عليها في أجل شهرين اثنين من الشروع في دراسته، مستندة إلى المادة 25 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه"، فاعتبر المجلس الدستوري أن معنى هذه الأحكام يوحي وكأن المشرع العضوي انصرف إرادته إلى تحديد آجال للجان الدائمة في الغرفتين في إعداد تقريرها حول مشروع أو اقتراح قانون أحيل عليها، أو قام بإحالة ذلك للنظام الداخلي لإحدى الغرفتين، الأمر الذي جعله يتدخل بتحفظ تفسيري مفاده أن نص المادة 25 من القانون

(1) رأي رقم 02/ر.ن.د/م.د/17، سابق الذكر.

(2) نفس الرأي.

العضوي رقم 16-12 نصت على فترة الشهرين كأجل أقصى حتى يمكن بعده للحكومة طلب إدراج مشروع قانون أو اقتراح قانون في جدول أعمال الجلسات حتى وإن لم تعد اللجنة المحال عليها تقريراً بشأنه.⁽¹⁾

فالمجلس اعتبر " أن نص المادة 45 من النظام الداخلي موضوع الإخطار يكون مطابقاً للدستور إذا كان مجلس الأمة يقصد في تحديد أجل الشهرين معنى لا يتعارض مع ما جاء في المادة 25 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه.

فكلمة "يقصد" في هذا الاعتبار توحى وكأن المجلس ارتأى أن إرادة مجلس الأمة في نص المادة 45 من نظامه الداخلي لتكون مطابقة للدستور لا بد ألا تتعارض مع أحكام المادة 25 من القانون العضوي.

وتفادياً منه لإلغاء تلك المادة قام المجلس بإعطاء المعنى البديل للمعنى الذي اعتبره معيب في تلك الأحكام من أجل الاحتفاظ بها ضمن مواد النظام الداخلي لمجلس الأمة بمعنى أحل المجلس إرادته مكان إرادة المشرع (مجلس الأمة).

- بخصوص المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة موضوع الإخطار⁽²⁾ التي تنص على "إمكانية إنشاء أعضاء مجلس الأمة لمجموعة برلمانية على أساس الانتماء الحزبي كما يمكن للأعضاء المعيّنين بموجب أحكام المادة 118 (الفقرة 3) من الدستور، إنشاء مجموعة برلمانية واحدة بعنوان الثلث الرئاسي وحددت شروطاً لإنشاء المجموعة البرلمانية." اعتبر المجلس تلك الأحكام قد يستتج من معناها إقصاء حق أعضاء المجلس الأحرار إنشاء مجموعة برلمانية واكتفى بالإشارة إليهم فقط في شروط عدم إنشاء إلا مجموعة برلمانية واحدة، وهو ما يجعل ذلك المعنى معيباً على أساس أنه ينشئ تمييزاً بين أعضاء المجلس حيث أنه في تلك الحالة، يعد ذلك مساساً بمبدأ المساواة بين أعضاء مجلس الأمة الذي يستشف من نص المادتين 32 و 34 من الدستور.

(1) رأي رقم 02/ر. ن.د.م.د/17، سابق الذكر.

(2) نفس الرأي.

- الفقرة 2 من المادة 92 من ذات النظام الداخلي لمجلس الأمة⁽¹⁾ نصت على حالة رفض المقترح الذي تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة مع التعليل بقرار، ويبلغ إلى رئيس المجموعة البرلمانية المعنية، فاعتبر المجلس أن " ذلك الرفض أو في حالة التأجيل، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يمس ذلك بالطابع الإلزامي لتخصيص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول الأعمال الذي بادرت به المجموعة أو المجموعات البرلمانية طبقا للمادة 114 (الفقرة 2) من الدستور، حيث أنه في هذه الحالة يكون النظام الداخلي قد منع المعارضة البرلمانية من ممارسة حقها في المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية."⁽²⁾

فبهذا التفسير التحفظي فرق المجلس بين حالة رفض مقترح جدول أعمال مجموعة أو مجموعات من المعارضة ومسألة برمجة جلسة شهرية لمناقشة جدول الأعمال التي بادرت به هذه الأخيرة، حتى لا تحرم المعارضة البرلمانية من ممارسة حقها الدستوري طبقا للمادة 114 (الفقرة 2) من الدستور.

بمعنى أن المجلس استبعد المعنى المعيب لتلك الأحكام الذي يتعارض مع الدستور ومن أجل المحافظة على نص تلك الفقرة (الفقرة 2 من المادة 92 من النظام الداخلي) لا بد التقيد بالمعنى البديل الذي قدمه المجلس.

- بإحالة من المادة 116 (الفقرة 2) من الدستور لمجلس الأمة بأن ينص في نظامه الداخلي على أحكام تتعلق بوجود المشاركة الفعلية لأعضائه في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة نصت المادة 128 من هذا النظام الداخلي على " عقوبات تطبق على الأعضاء الذين تغيبوا عن الجلسات العامة أو أشغال اللجان لثلاث (3) مرات متتالية خلال الدورة بدون عذر مقبول لاسيما تلك المتعلقة بالحرمان من الترشح لأي منصب في أجهزة وهيئات المجلس بعنوان التجديد المقبل."

(1) رأي رقم 02/ ر. ن. د. م. د. / 17، سابق الذكر.

(2) نفس الرأي.

وبمناسبة مطابقته تلك الأحكام للدستور، اعتبر المجلس الدستوري أن معناها مبهم ولا يعبر عن المحافظة على حق العضو المتغيب في الدفاع عن نفسه، الأمر الذي جعله يتدخل بمعنى تحفظي بناء مفاده " على مكتب المجلس قبل تقريره لأي عقوبة، الحفاظ على حقوق العضو المعني لاسيما إتاحة الفرصة له بتقديم ما لديه من حجج لتبرير وضعيته." وبالنتيجة قام المجلس بتعليق مطابقة تلك الأحكام العقابية للدستور، شريطة مراعاة التحفظ المثار أعلاه.

فالمجلس الدستوري في هذا الاعتبار قام بتحديد بدقة العبارة المبهمة بدون عذر مقبول على أنها تعبر عن المعنى المطابق للدستور الذي مفاده " الحفاظ على حقوق العضو المعني لاسيما إتاحة الفرصة له بتقديم ما لديه من حجج لتبرير وضعيته." مستبعدا بذلك كل تفسير يبطن تعديا على حقوق أساسية محمية دستوريا (حق الدفاع).

•بمناسبة رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية لسنة 2018،⁽¹⁾ قام المجلس الدستوري بالتحفظ البناء حول خمس (05) مواد من هذا الأخير، ولعل ما أثار اهتمامنا هو التحفظ المتعلق بأحكام الفقرة الثانية من المادة 14 (المرقمة 13 بعد رأي المجلس) والتي أثار المجلس الدستوري من خلالها مسألة مثيرة للجدل؛ أن المشرع العضوي أغفل في حالة رفض المحاكم المركزية مجلس الدولة والمحكمة العليا) لإحالة الدفع بعدم الدستورية على هذا الأخير، إرسال نسخة من قرار الرفض للمجلس من أجل التأكد من أن القضاة التزموا اختصاصهم المتمثل في دراسة استيفاء الدفع الشروط المنصوص عليها في نص المادة 09 (التي أصبحت المادة 08 بعد إلغاء المادة 05) من القانون العضوي محل الإخطار، ولم يتعدوا على اختصاص المجلس في فحص مدى مطابقة الدفع للدستور.⁽²⁾

فبهذا التحفظ التفسيري البناء نجد أن المجلس الدستوري يثير مسألة هامة، وهي إمكانية مراقبته قرارات أعلى هيئات قضائية في الدولة (المحكمة العليا ومجلس الدولة) والتي تعتبر نهائية وغير قابلة لأي طعن، فماذا لو وجد المجلس الدستوري أن هاته الأخيرة

(1) رأي رقم 03/ر.ق.ع.م/د/2018، سابق الذكر.

(2) نفس الرأي.

قد فصلت بطريقة أو بأخرى في مدى دستورية الدفع، فما هو الجزاء في هذه الحالة في ظل غياب تنظيمه من طرف المؤسس الدستوري أو حتى من طرف القانون العضوي؟

وكننتيجة منطقية لما تقدم من اجتهادات المجلس الدستوري الجزائري، نجد أن هذا الأخير تقمص ثوب الشريك المساهم في التشريع من خلال تفسيرات بناءة حاول من خلالها المحافظة على الأحكام الغامضة دون إعادة صياغتها لتكون مطابقة للدستور؛ فتارة يقوم بتصحيح المعنى المقصود من تلك الأحكام، وتارة أخرى يقوم بتحديد المعنى كلية، ويستبعد كل تفسير آخر.

ولا تقف التحفظات التفسيرية عند هذا الحد بل تمتد إلى تدخل أعمق في ممارسة الوظيفة التشريعية، بحيث يقوم المجلس بمسح بعض العناصر من النص المراقب - المعيبة دستوريا وإعادة صياغتها لتكون مطابقة للدستور، وهذا ما سيكون موضوع بحثنا في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: التحفظات التفسيرية التحيدية (les réserves neutralisantes)

إن الرقابة بتحفظ تحيدي ترتبط فقط برقابة الأحكام المعيبة والتي تحمل في طياتها مخالفة للدستور، ولكشف الغطاء عن هذه التقنية سنتطرق لتعريفها (أولا) ونعرج على أمثلة من اجتهادات المجلس الدستوري الجزائري بهذا الخصوص (ثانيا).

أولا: تعريف تقنية التحفظات التحيدية

عرفت تقنية التحفظات التحيدية بأنها " هي التي من خلالها يتم التخلص من الأثر الضار الذي يشيب الأحكام المعروضة على المجلس الدستوري لمطابقتها للدستور، تقاديا لإعلان عدم دستورتيتها، عن طريق إزالة العناصر المعيبة، بحيث يتم إثبات أن المعنى الذي تبديه صياغة هذا النص مجردة من الأثر القانوني." (1)

(1) Louis Favoreu, op.cit., pp.622-623.

فيقوم المجلس بإبعاد غموض الأحكام المعيبة وتفسيرها المحتمل، الذي يكون مخالفا للدستور،⁽¹⁾ عن طريق "صياغة جديدة يقدمها المجلس تقطع الطريق أمام أي أثر غير مرغوب فيه عند تطبيق تلك الأحكام."⁽²⁾

وهو ما يجعل المجلس الدستوري من خلال التحفظات التحديدية يلعب دورا إيجابيا بحيث يستبعد بعض المصطلحات المعيبة، ويتم إعادة صياغتها، أو بإضافة فقرات جديدة لجعل معنى أحكام النصوص مطابق للدستور وفق التفسير الذي أعطاه المجلس لتلك الأخيرة، وتعليق مطابقتها للدستور باشتراط تلك التحفظات التحديدية.

ولإلمام أكثر بالموضوع سنحاول استخراج بعض الأمثلة من اجتهادات المجلس الدستوري ومحاولة تحليلها من خلال النقطة الموالية.

ثانيا: أمثلة عن تقنية التحفظات التحديدية

اعتمد المجلس الدستوري الجزائري مبكرا على التحفظات التحديدية مقتديا بنظيره الفرنسي فاستعملها بطريقة توحى وكأنها تقنية منصوص عليها في الدستور، الأمر الذي جعلنا نستخرج عدة أمثلة من اجتهاداته بخصوصها والتي سنستعرضها من خلال الآتي:

• كان أول ظهور لتقنية التحفظات التفسيرية التحديدية في اجتهادات المجلس الدستوري الجزائري بمناسبة قراره سنة 1989 بخصوص مراقبة مدى دستورية القانون الأساسي للنائب،⁽³⁾ بحيث أعطى المجلس بعض الأمثلة منها؛ فمن خلال المادتين 17 و33 من القانون الأساسي حاول المشرع أن يمنح عدة مهام للنائب في دائرته الانتخابية، بحيث نجد أن المادة 17 تخول هذا الأخير أن يتابع في الدائرة التي انتخب فيها تطور الحياة السياسية والاقتصادية، والاجتماعية والثقافية، وخاصة المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والأنظمة وممارسة الرقابة الشعبية، وكذلك المسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية، ونجد أن المادة 33 تنص في نفس الاتجاه على أنه " عند نفاذ جدول أعمال المجلس، يتفرغ

(1) Xavier Samuel, op.cit., p.5.

(2) محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص.234.

(3) قرار رقم 2 - ق - م د - 89، سابق الذكر.

النائب لدائرته الانتخابية، وفي هذا الإطار يجب عليه أن يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة، كما يتولى ممارسة الرقابة الشعبية وفقا للتشريع المعمول به".⁽¹⁾

فالمجلس الدستوري اعتبر أن الأحكام التي تضمنتها المادتين معيبتين وتتطلبان افرأغهما من العيوب حتى تكونا مطابقتين للدستور، فقام بحذف من المادة 17 جزء الجملة " وخاصة المسائل المتعلقة بما يلي"، وحذف من المادة 33 الجملة التي تنص على ما يلي " وفي هذا الإطار يجب عليه أن يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة".⁽²⁾

على اعتبار أن تلك المهام الممنوحة للنائب في دائرته الانتخابية تمس بمبدأ الفصل بين السلطات؛ بحيث القانون الأساسي أسند للنائب مهام تتجاوز إطار صلاحياته الدستورية، فليس من صلاحياته أن يتابع فرديا المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والتنظيمات وممارسة الرقابة الشعبية والمسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية، فقام المجلس الدستوري ببتير تلك الأحكام من المادتين 17 و33 على التوالي على اعتبار أنها تحتوي على شوائب تجعل منها معيبة وغير دستورية وبالتالي تكون المادتين مطابقتين للدستور باشتراط حذف تلك الأجزاء.⁽³⁾

لكن بعد هذا الحذف لتلك المهام، تساءل بعض الأساتذة الباحثين "عن جدوى تلك المواد باعتبار أنه لم يعد للنائب ما يتابعه على مستوى دائرته الانتخابية، بحيث لم يعد باستطاعته الرقابة أو السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات أو أن يتابع المسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية أو أن يحضر اجتماعات المجالس المحلية".⁽⁴⁾

بحيث أن إعادة صياغة المادتين وفق وجهة نظر المجلس الدستوري أفرغت المادتين من تلك الأحكام التي أوردها المشرع، وجعلتهما وفق صياغة المجلس -كمساهمة فعلية في التشريع- دون المعنى الذي أراده المشرع.

(1) قرار رقم 2 - ق - ق - م د - 89، سابق الذكر.

(2) نفس القرار.

(3) نفس القرار.

(4) Bachir Yelles Chaouche, *le conseil constitutionnel en Algérie*, op.cit.p159.

• وهو نفس النهج الذي انتهجه المجلس بمناسبة مطابقته للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989، مع بعض التغيير الطفيف بحيث لم يستعمل المجلس عبارة **المطابقة** بل استعمل عبارة **عدم المطابقة الجزئية**، بحيث اعتبر المجلس أن مسألة منح اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني سلطة تفتيشية للهيئة التنفيذية من خلال أحكام الفقرة الثانية من المادة 49 من نص النظام محل المراقبة فيه مساس بمبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي تجنب المجلس إعلان عدم مطابقة تلك المادة للدستور، وفضل بتر الجزء الأخير من جملة الفقرة 2 من المادة 49 المحررة كالآتي " أو حول مواضيع هامة على الساحة متعلقة بالقطاعات التي تدخل في صلاحيتها "، واقترح استبدال السلطة التفتيشية للجان الدائمة بالحق في الزيارات الاعلامية التي تساعد على حسن تقدير المسائل التي تطرح لدى دراسة القوانين.⁽¹⁾

فمن خلال هذا النهج الجديد يعلن المجلس الدستوري عدم مطابقة الدستور العنصر المعيب من الحكم فقط، وليس الحكم بأكمله، ثم يقوم بعد ذلك بإعادة صياغته وفق وجهة نظر المجلس غير مكترث بالمعنى الذي اراده المشرع.

• بعد دستور سنة 1996، وبالرغم من عدم تبني المؤسس الدستوري لتقنية المطابقة بتحفظات نجد أن المجلس واصل العمل بالتحفظات التحديدية تحت المسمى الجديد **مطابق جزئياً**، وبرز ذلك من خلال رأيه المتعلق بمطابقة القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة لسنة 1999،⁽²⁾ بحيث ارتأى عدم المطابقة الجزئية لعدة مواد وأعاد صياغتها قصد المحافظة عليها ضمن نص القانون العضوي وهي على التوالي:

- كانت تنص المادة 2 من نص القانون العضوي على ما يلي " يكون مقر المجلس الشعبي الوطني ومقر مجلس الأمة في مدينة الجزائر. "، فاعتبر المجلس أن المشرع أغفل سلطة رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، وأعاد صياغتها على النحو التالي " مع مراعاة أحكام المادة 93 من الدستور، يكون مقر المجلس الشعبي الوطني ومقر مجلس الأمة في مدينة

(1) قرار رقم 3 -ق.ن.د -م د/89، سابق الذكر.

(2) رأي رقم 08/ر.ق.ع / م.د / 99، سابق الذكر.

الجزائر".⁽¹⁾ فأصبحت المادة تشتمل على جزأين، الجزء الأول من صياغة المجلس الدستوري، والجزء الثاني من صياغة المشرع، وبالتالي نتج لنا حكم معياري جديد من إنتاج مزدوج بين مشرع أصلي ومشرع مساهم.⁽²⁾

- المادة 9 من نص القانون العضوي كانت تنص على أن " أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي: الرئيس، المكتب، اللجان الدائمة المجموعات البرلمانية."، فاعتبر المجلس أن إضافة المجموعات البرلمانية إلى أجهزة غرفتي البرلمان من طرف المشرع إلى أحكام القانون العضوي غير مطابق للدستور، الأمر الذي جعل المجلس يعيد صياغة تلك المادة ويحذف المجموعات البرلمانية من نص المادة 9 حتى تصبح هذه الأخيرة مطابقة للدستور.⁽³⁾

- وهو نفس النهج بالنسبة للمواد 11(فقرة 1) و64(فقرة 1) و65(فقرة 1) و98 و99 بحيث أعاد المجلس الدستوري صياغتها لتكون مطابقة للدستور.

• لم يتناول التعديل الدستوري لسنة 2002 بدوره تقنية التحفظات التفسيرية ومع ذلك استمر المجلس الدستوري في استعمالها، بحيث وجدناه استعمال التحفظات التحديدية أيضا تحت اسم "المطابقة الجزئية"، وذلك خلال مطابقته للقانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، سنة 2004،⁽⁴⁾ بحيث أعلن مطابقة بعض الفقرات من مواد نص القانون العضوي جزئيا للدستور، وقام بنزع العناصر المشوبة بعدم الدستورية، ثم أعاد صياغتها لتكون مطابقة للدستور فعلى سبيل المثال:

- اعترض المجلس على استعمال المشرع مصطلح "لقانون" في الفقرة الثانية من المادة 4 من نص القانون العضوي، وعلى استعمال مصطلح "المبدأ الشرعية" الوارد في المادة 08 من نفس القانون العضوي، بحيث يكون المشرع قد أخضع القضاة عند تعيينهم الأول وقبل توليهم وظائفهم لليمين، بأن يحكموا وفقا للقانون، كما ألزمهم بأن يصدرُوا أحكامهم طبقا

(1) رأي رقم 08/ر.ق.ع / م.د / 99، سابق الذكر.

(2) Voir dans ce sens: Bachir Yelles Chaouche, **Le conseil constitutionnel en Algérie**, op.cit.p165.

(3) رأي رقم 08/ر.ق.ع / م.د / 99، سابق الذكر.

(4) رأي رقم 01/ر.ق.ع / م.د / 04، سابق الذكر.

لمبدأ الشرعية تأسيساً على أحكام المادة 140 من الدستور التي تؤسس لمبادئ الشرعية، فاعتبر المجلس أن المشرع لم يعبر عن إرادة المؤسس الدستوري الواردة في المادة 140 من الدستور، الأمر الذي جعله يعتبر المادتين 04 و 08 مطابقتين جزئياً للدستور وأعاد صياغتهما بالشكل التالي:

* الفقرة الثانية من المادة 4 من القانون العضوي أصبحت تنص على ما يلي "... بسم الله الرحمن الرحيم، أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بمهمتي بعناية وإخلاص وأن أحكم وفقاً لمبادئ الشرعية والمساواة..."

* المادة 08 من القانون العضوي أصبحت تنص على ما يلي " يجب على القاضي أن يصدر أحكامه طبقاً لمبادئ الشرعية والمساواة. ولا يخضع في ذلك..."

* اعترض المجلس الدستوري على تقييد المشرع للقاضي في ممارسة حقه النقابي إلا بعد تصريح لوزير العدل من خلال نص المادة 35 من القانون العضوي، أي بإحالة على المادة 16 من هذا الأخير، بحيث اعتبر هذا الحكم مخالف لحق جميع المواطنين في ممارسة الحق النقابي، وقام بنزع الجزء المعيب من أحكام المادة 35 (الإحالة على نص المادة 16 من القانون العضوي) وأعاد صياغتها بشكل يجعلها مطابقة للدستور، فأصبحت على الشكل التالي " الحق النقابي معترف به للقاضي في حدود الأحكام المنصوص عليها في المادتين 7 و 12 من هذا..."⁽¹⁾

• بدوره، جاء التعديل الدستوري لسنة 2008 خالياً من الإشارة إلى التحفظات التفسيرية أو حتى إلى مسألة حجية آراء وقرارات المجلس الدستوري، ومع ذلك استمر هذا الأخير في استعمال التحفظات التفسيرية عامة والتحفظات التحديدية خاصة تحت نفس المسمى السابق المطابقة الجزئية، وهو ما يمكن استخراجه من الاجتهادات التي تلت هذا التعديل، فعلى سبيل المثال:

(1) رأي رقم 01/ر.ق.ع/م د/04، سابق الذكر.

*بمناسبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدّد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها للدستور، سنة 2011،⁽¹⁾ ارتأى المجلس الدستوري أن المادة 04 من هذا القانون العضوي التي كانت محررة كالتالي "تصدر المحكمة العليا قراراتها باللغة العربية تحت طائلة البطلان". مطابقة جزئياً للدستور واشترط حذف عبارة تحت طائلة البطلان معتبراً أن بطلان الأحكام القضائية في حال عدم إصدارها باللغة العربية تناوله المشرع في القانون العادي المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وليس من اختصاص القانون العضوي إعادة الخوض في ذلك الحكم، فقام بإعادة صياغة تلك المادة بدون عبارة تحت طائلة البطلان، التي اعتبرها المجلس تحتوي على حكم معيب، وأصبحت المادة 04 محررة كالتالي " تصدر المحكمة العليا قراراتها باللغة العربية".

وارتأى المجلس أيضاً في نفس الرأي أن عبارة " اختصاصاته الأخرى" التي أضافها المشرع للفقرة الثانية من المادة 28 من القانون العضوي محل الإخطار والتي كانت محررة كالتالي " تُحدّد كفاءات عمل مكتب المحكمة العليا واختصاصاته الأخرى في نظامها الداخلي" تعتبر مشوبة بعيب عدم الدستورية، على اعتبار أنه ليس من صلاحيات القانون الداخلي للمحكمة العليا تنظيم اختصاصات هاته الأخيرة، بل يعود الاختصاص للقانون العضوي وبالتالي أعلن المطابقة الجزئية لتك الفقرة تعليقا على حذف تلك العبارة، فأصبحت المادة 28 محررة كالتالي " تُحدّد كفاءات عمل مكتب المحكمة العليا في نظامها الداخلي".⁽²⁾

فبما أن عدم المطابقة للدستور كانت لعنصر واحد من أحكام المادة 28، أثر المجلس استعمال تقنية التحفظات التحديدية (المطابقة الجزئية) على الإلغاء الكلي لأحكام تلك المادة مساهما في نفس الوقت بإعادة صياغتها من خلال بتر ذلك العنصر المعيب.

• وبالرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 2016، دسّر لمسألة حجية آراء وقرارات المجلس الدستوري وإلزاميتها لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية إلا أنه

(1) رأي رقم 01/ر.م د/11 مؤرخ في 6 يوليو سنة 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدّد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها، للدستور، ج.ج.ج عدد 42 لسنة 2011.

(2) نفس الرأي.

لم يشر إلى مسألة تقنية التحفظات التفسيرية، ومع ذلك نجد أن المجلس مستمر في العمل بها، فعلى سبيل المثال في رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور لسنة 2017⁽¹⁾ اعتبر المجلس أن 07 مواد من هذا النظام مطابقة جزئياً للدستور (07 تحفظات تحيدية) تعليقا على حذف الأجزاء غير المطابقة للدستور، وقام بإعادة صياغتها لتصبح مطابقة لهذا الأخير وللتعرف على تلك التحفظات لآس أن نتناول المثالين التاليين:

* الفقرة الأولى من المادة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، موضوع الإخطار تستند إلى المادة 130 من الدستور، ونصّت على أن مجلس الأمة يعقد جلسته الأولى من الفترة التشريعية في اليوم الخامس عشر (15) الذي يلي إعلان المجلس الدستوري النتائج النهائية لانتخاب أعضاء مجلس الأمة، فاعتبر المجلس أن المشرع بإضافة كلمة نهائية لم يعبر بأمانة عن إرادة المؤسس الدستوري في نص المادة 130 من الدستور، واعتبر أن هذه الفقرة مطابقة جزئياً للدستور بعد حذف كلمة نهائية وأعاد صياغتها كما يلي " طبقاً لأحكام المادة 130 من الدستور، يعقد مجلس الأمة وجوباً جلسته الأولى من الفترة التشريعية في اليوم الخامس عشر (15) الذي يلي تاريخ إعلان المجلس الدستوري نتائج انتخاب أعضاء مجلس الأمة."

* بالنسبة للشطر الأخير من الفقرة 3 من المادة 3 من النظام الداخلي والتي كانت تنص على أن إثبات العضوية يتم مع مراعاة ما يتخذه المجلس الدستوري لاحقاً من قرارات إلغاء انتخاب أو إعادة النظر في نتائج الانتخاب، اعتبره المجلس معيب على أساس أنه لم يراع الأحكام الجديدة التي جاءت بها المادة 182 (الفقرة 3) من الدستور؛ التي نصت على أن النتائج النهائية للانتخابات التشريعية لا يتم الإعلان عنها إلا بعد الفصل في الطعون التي يتلقاها المجلس الدستوري حول النتائج المؤقتة للانتخابات، ومن ثم فإنه وبمجرد إثبات عضوية الأعضاء على أساس النتائج النهائية فلا يعود هناك مجال لتقديم الطعون، وبالتالي أرتأى المجلس أن الفقرة 3 من المادة 3 مطابقة جزئياً للدستور، وتعاد

(1) رأي رقم 02/ر.ن.د.م.د/17، سابق الذكر.

صياغتها كما يأتي "يتولى مجلس الأمة إثبات عضوية أعضائه طبقاً لإعلان المجلس الدستوري للنتائج النهائية، المتضمن أسماء الأعضاء المنتخبين، وطبقاً للمرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء في مجلس الأمة".⁽¹⁾

• و في رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور لسنة 2018،⁽²⁾ أبرزت رقابة المجلس الدستوري من خلال التحفظات التحديدية عن دور هذا الأخير الإيجابي من خلال إعادة صياغة عناوين الباب الثالث، والمواد 41 و 85 و 89 (الفقرة الأولى) وهو ما سنفصله من خلال ما يلي:

- بخصوص أحكام المادة 41 من القانون العضوي محل الإخطار، حاول المشرع (الحكومة على اعتبار أن نص القانون العضوي يعتبر مشروع قانون وليس اقتراح قانون ومدعم بمصادقة الأغلبية الموالية لرئيس الجمهورية) من خلالها استثناء بعض الحسابات الخاصة بالعمليات من إخضاعها لمبادئ الميزانية، الأمر الذي جعل المجلس الدستوري يتحفظ على مطابقة تلك الأحكام للدستور جزئياً (تحفظ تفسيري تحيدي) على اعتبار " أنه لا يوجد حسابات خاصة لا يخضع تسييرها للمبادئ والقواعد المتعلقة بالميزانية التي يحددها التشريع، لا سيما قانون المالية".⁽³⁾

فالمجلس من خلال هذا الاعتبار يكرس مبدأ الشفافية في تسيير الأموال العمومية وتجنباً لأي فساد مالي يمكن حدوثه مستقبلاً جراء هذا الاستثناء غير المبرر دستورياً. وعلى إثر ذلك قام المجلس بإعادة صياغة أحكام المادة محل التحليل بحذف عبارة " والتي لا تتلاءم طبيعتها مع احترام مبادئ الميزانية."، والتي اعتبرها المجلس معيبة وتتعارض مع مبدأ شفافية تسيير الأموال العمومية المنصوص عليه في المادتين 192 (الفقرة الثانية) و 203 (الفقرة الأولى) من الدستور.

(1) رأي رقم 02/ر.ن.د/م.د/17، سابق الذكر.

(2) رأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د/18 مؤرخ في 02 غشت سنة 2018، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور، ج.ر.ج. عدد 53 مؤرخة في 02 سبتمبر سنة 2018.

(3) نفس الرأي.

- أما بخصوص المادة 85 من القانون العضوي محل الإخطار، والتي من خلالها أراد المشرع إخضاع تنفيذ ميزانية الدولة إلى الرقابة بجميع أنواعها (الإدارية والقضائية والبرلمانية) حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة، ساهيا عن آليات الرقابة التي حددها المؤسس الدستوري في المواد 152 و153 و180 و192 من الدستور، الأمر الذي جعل المجلس الدستوري يتدخل بتحفظ تحيدي؛ وإعادة صياغة تلك المادة عن طريق إضافة كلمة الدستور لتصبح المادة 85 بعد الإضافة كما يلي: "تخضع عمليات تنفيذ ميزانية الدولة إلى الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية حسب الشروط التي يحددها الدستور وهذا القانون والأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة."⁽¹⁾

فالملاحظ على هذا التحفظ التحيدي أنه استزادة من المجلس الدستوري كان يمكن تجنبها، على اعتبار أن القانون أو التنظيم يستمد اختصاصه في مسألة تنظيم الشروط من الدستور، فهي مسألة محسومة سلفا، وبالتالي في حالة مخالفتها للدستور يوسمان بعدم الدستورية، فكان أحرى بالمجلس الدستوري -حسب رأينا- التدخل بتحفظ بناء لتوضيح المعنى فقط دون إعادة صياغة تلك الفقرة.

-أما بخصوص الفقرة الأولى من المادة 89 من القانون العضوي محل الإخطار المتعلقة بحكم انتقالي يرجي العمل بهذا القانون العضوي لغاية سنة 2023، حاول المشرع إخضاع إجراءات تحضير ومناقشة والمصادقة وتنفيذ أول قانون مالية والقانون المتضمن لتسوية ميزانية سنة 2023 وفقا لأحكام القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، الأمر الذي اعتبره المجلس الدستوري تعدي صارخ على أحكام كل من المادة 138 من الدستور وبعض مواد القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المختصة حصرا بتنظيم إجراءات المناقشة والتصديق على القوانين.⁽²⁾

(1) رأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د/18، سابق الذكر.

(2) نفس الرأي.

وبالتالي أعاد المجلس صياغة أحكام الفقرة الأولى من المادة 89 من القانون العضوي محل الإخطار، بعد حذف المصطلحات المعيبة، بحيث أصبحت المادة تنص على ما يلي: "يكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون يحضر وينفذ وفقاً لأحكام هذا القانون العضوي، ويحضر كذلك القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2023 وفقاً لأحكام هذا القانون العضوي."⁽¹⁾

فما يمكن ملاحظته على هذا التحفظ التحيدي، هو أن المجلس الدستوري كان دوره إيجابي في حماية توزيع الاختصاصات بين القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية والنصوص الأخرى، بحيث يقتصر دور هذا الأخير على تنظيم تحضير وتنفيذ قوانين المالية فقط ولا يمتد إلى اختصاصات أخرى (المناقشة والمصادقة)، التي لم يمنحها إياه الدستور.

وتجدر الإشارة أن التحفظات التفسيرية لا تقف عند حد إعادة صياغة أحكام النصوص القانونية لتكون مطابقة للدستور، بل تمتد إلى إصدار تحفظات أمرت إلى السلطات المكلفة بتطبيق القانون لتوجيههم حول التطبيق المطابق للدستور، وبدرجة أقل إلى المشرع، لتوجيهه حول كيفية إنتاج بعض القواعد المعيارية لتكون مطابقة للدستور، وهو ما سنتناوله ضمن النقطة لمالية.

الفرع الثالث: التحفظات التوجيهية أو الأمرة (Réserves directives ou injonctives)

خلافاً للتحفظات التفسيرية التحديدية، أين يقوم المجلس الدستوري بنفسه إعادة صياغة المعايير التشريعية، أو التحفظات البناءة، التي يتم من خلالها تفسير الحكم المعيب لكي يطابق الدستور دون المساس بالصياغة، قد يلجأ المجلس الدستوري إلى نوع ثالث من التحفظات التفسيرية؛ تعرف بالتحفظات التوجيهية أو الأمرة، والتي يهدف من خلالها المجلس إلى تقديم توجيهات وأوامر إلى السلطات العامة (إدارية، قضائية وتشريعية) حول كيفية التعامل مع الحكم المعيب حتى يكون مطابقاً للدستور.

(1) رأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د.18، سابق الذكر.

وللتعرف أكثر على تلك التقنية النادرة الاستعمال، سنتناول معناها (أولاً) وكيف استخدمها المجلس الدستوري الجزائري في اجتهاداته (ثانياً).

أولاً: تعريف تقنية التحفظات التوجيهية أو الأمرة

التحفظات التوجيهية أو الأمرة هي " عبارة عن تحفظات تحمل في طياتها تفسيراً يحدد للجهة المكلفة بتطبيق القانون (سلطة تنفيذية، قضاء عادي أو إداري، وفي احتمال ضعيف المشرع) كيفية احترام أحكام الدستور ومبادئه والتي ذكر بها القاضي الدستوري".⁽¹⁾ وعبارة أخرى هي التحفظات التي " تحدد كيفية تطبيق القانون من طرف المخاطبين بقرار المجلس الدستوري".⁽²⁾

وهناك من حصر مخاطبة الأوامر التوجيهية في السلطة القضائية، وعلى هذا الأساس عرفها كالاتي: " أنه عندما توجه هذه الأخيرة إلى السلطات القضائية تعتبر حقيقة نداء موجه إلى مجلس الدولة ومحكمة النقض لمراقبة إذا كان القانون يطبق وفقاً للتفسير الذي أعطي له".⁽³⁾

وانطلاقاً من تلك التعاريف نجد أن التحفظات التوجيهية أو الأمرة عبارة عن تقنية تبنها القضاء الدستوري لضمان تطبيق القانون من طرف السلطات العامة وفق التفسير الذي تبناه هذا الأخير احتراماً للدستور، دون تحمل المجلس عبأ إعادة صياغة أو تحديد معنى الأحكام محل الرقابة.

ولتوضيح الرؤية أكثر سنحاول أن نتناول اجتهادات المجلس الدستوري الجزائري - التي تعتبر نادرة- بهذا الخصوص من خلال النقطة الموالية.

(1) Xavier Samuel, op.cit., p.09.

(2) Thierry Renoux et Michel de Villiers, **code constitutionnel**, lexis Nexis édition, France, éd 2005 p529.

(3) Rousseau, cité par Xavier Samuel, op.cit., p.09.

ثانياً: أمثلة عن تقنية التحفظات التوجيهية

بتبني المجلس الدستوري الجزائري للتحفظات التوجيهية أو الأمرة، " أصبح هذا الأخير يملك تقنيات تسمح له بالتدخل حول محتوى النص القانوني وشروط تطبيقه"⁽¹⁾ وهو ما أسْتَنْبَطَ من خلال اجتهاداته التي سنتناول منها بعض النماذج، وسنحاول التركيز على التحفظات الموجهة للمشرع على اعتبار أن بحثنا يتعلق بتأثير الرقابة الدستورية على هذا الأخير فقط، وذلك من خلال ما يلي:

• في رأيه المؤرخ في 06 مارس سنة 1997، قام المجلس الدستوري بإعطاء توجيهات للمشرع محددًا لهذا الأخير شروط ممارسة سلطته المعيارية⁽²⁾، حيث اعتبر أن " دور القانون هو تطبيق المبدأ الدستوري بالنص على إجراءات وكيفية ممارسته وليس تقليصه أو إفراغه من محتواه بفرض قيود عليه."⁽³⁾ فالشاهد في هذا الاعتبار أن المشرع حاول إضافة شروط من أجل إنشاء أحزاب سياسية، اعتبرها المجلس الدستوري تضيق على حق إنشاء الأحزاب السياسية المكفول دستوريا من خلال نص المادة 42 من دستور سنة 96.

• ودعم المجلس هذا التحفظ التوجيهي مرة أخرى في نفس الرأي من أجل المحافظة على الحقوق والحريات وعدم خلق تمييز بين الأفراد حين اعتبر أن " الالتزامات والواجبات الأخرى، التي يمكن المشرع أن يقرها لإنشاء أحزاب سياسية كما تنص عليه الفقرة الأخيرة من المادة 42 من الدستور، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تقرر على ما منعه الدستور صراحة من تمييز، بل إن تدخل المشرع خاصة في مجال الحقوق والحريات الفردية والجماعية يجب أن يهدف إلى ضمان ممارسة فعالية للحق أو الحرية المعترف بهما دستوريا."⁽⁴⁾

• وفي رأيه المؤرخ في 13 جوان 1998، استعمل المجلس الدستوري مرة أخرى التحفظات التوجيهية الموجهة للمشرع في ممارسة سلطته المعيارية، حيث اعتبر أن " هذه المبادئ

(1) Voir dans ce sens : Bertrand Mathieu, "le conseil constitutionnel législateur positif, ou la question des interventions du juge constitutionnel français dans l'exercice de la fonction législative", revue internationale de droit comparé, vol 62, N° 02, France, 2010, p531.

(2) Bachir Yelles Chaouche, le conseil constitutionnel en Algérie, op.cit.p160

(3) رأي رقم 01 ر.أ.ق عض / م.د/97، سابق الذكر.

(4) نفس الرأي.

تقتضي من المشرّع، عند ممارسة اختصاصاته، أن يؤسس تقديره على معايير موضوعية وعقلانية.⁽¹⁾ فقام المجلس الدستوري من خلال هذا الرأي بإعادة هذا القانون (المتعلق بنظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان) إلى البرلمان طالما أن منطوق هذا الرأي يمس ببنية النص كاملة، وعلى البرلمان عند إعادة صياغة مواد هذا القانون مراعاة توجيهات المجلس والمتعلقة بالموضوعية والعقلانية في احترام مبدأ المساواة بين المواطنين، وإلا جوبه مرة أخرى بعدم مطابقة الدستور، على اعتبار أن المجلس الشعبي الوطني اعتمد على معايير حسابية غير منطقية لحساب النظام التعويضي لعضو البرلمان.

• في رأيه المؤرخ في 13 يناير سنة 2001، المتعلق بمراقبة دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان، قام البرلمان بتوجيه غرفتي البرلمان حول كيفية تطبيق حكم المادة 28 من القانون محل الإخطار، عند إعداد نظامهما الداخلي بالنقيد بنص المادتين 105 و115 من الدستور، حيث اعتبر أنه " إذا كان من صلاحية المشرع تقدير الوسائل المادية الضرورية التي يحتاجها عضو البرلمان لأداء مهمته البرلمانية فإنه بالمقابل يتعين عليه أن تكون تلك الوسائل، بما في ذلك فتح أمانة لا تخالف أحكام المادة 105 والفقرة الثانية من المادة 115 من الدستور."⁽²⁾

مع العلم أن المادة 105 من دستور 96 تنص على ما يلي: " مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية، قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينهما وبين مهام أو وظائف أخرى."، والفقرة الثانية من المادة 115 من دستور 96، تنص على ما يلي: "... يحدّد القانون ميزانية الغرفتين والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة."

فالمجلس أراد توجيه غرفتي البرلمان عند تحديد الوسائل الضرورية لأداء مهام عضو البرلمان، في نظامهما الداخلي، عدم اعتماد الوسائل الموجودة فقط في دائرة النائب على اعتبار أن مهمته وطنية، وعدم التعدي على اختصاص القانون فيما يتعلق بالميزانية والتعويضات الممنوحة لعضو البرلمان.

(1) رأي رقم 04 / ر.ق / م.د / 98، سابق الذكر.

(2) رأي رقم 12/ر.ق/م.د/01، سابق الذكر.

• في رأيه المؤرخ في 21 فبراير سنة 1999، المتعلق بمطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، وبخصوص المادة 100 التي أحالت على البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا صلاحية ضبط القواعد الأخرى لسيره في نظام داخلي، ربط المجلس الدستوري مطابقة هذه المادة للدستور بتحفظ توجيهي مفاده "أنه إذا كان من صلاحية البرلمان أن يوضح قواعد سيره عندما يكون مجتمعا بغرفتيه في نص غير النصين المذكورين في الفقرة الثالثة من المادة 115 من الدستور، فإنه يتعين ألا يدرج في هذا النص، عند إعداده، مواضيع من اختصاص القانون العضوي".⁽¹⁾

فالمجلس الدستوري في هذا الاعتبار يقوم بتوجيه المشرع عند إعداده المستقبلي للنص الذي سيضعه البرلمان المنعقد بغرفتيه المتضمن قواعد سيره، بعدم التعدي على اختصاص القانون العضوي، على اعتبار أن هذا النص لا يمارس عليه المجلس الدستوري رقابة المطابقة الإلزامية القبلية كالتي يخضع لها النظام الداخلي لغرفتي البرلمان.

• وفي نفس المعنى قام المجلس الدستوري بالتأكيد على نفس التوجيه للمشرع بمناسبة مطابقته للقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما، في رأيه المؤرخ في 11 غشت 2016 بحيث ارتأى أن المادة 99 من القانون العضوي، موضوع الإخطار، تعتبر مطابقة للدستور شريطة مراعاة التحفظ التوجيهي التالي "أنه إذا كان يحق للمشرع تحديد كفاءات أخرى لسير اللجنة المتساوية الأعضاء، عند الاقتضاء، بموجب نظام داخلي لهذه اللجنة، فإنه يتعين ألا يدرج في هذا النص، عند إعداده مواضيع من اختصاص القانون العضوي، مراعاة للمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الاختصاصات".⁽²⁾

فالمجلس يوجه دائما المشرع إلى احترام المبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الاختصاصات عند إعداده للأنظمة التي لا تخضع لرقابة المجلس القبلية الإلزامية.

(1) رأي رقم 08/ر.ق.ع / م.د / 99، سابق الذكر.

(2) رأي رقم 04 / ر.ق.ع / م.د / 16، سابق الذكر.

وهو ما لمسناه أيضا بخصوص المادة 102 من نفس القانون العضوي موضوع الإخطار التي تنص على ما يلي: "تضبط القواعد الأخرى لسير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا في نظام داخلي تقترحه لجنة مكونة من مكثبي الغرفتين يرأسها أكبر الأعضاء سنا، ويصادق عليه البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا في بداية جلساته"، بحيث اشترط لمطابقة تلك الأخيرة للدستور التحفظ التوجيهي التالي: "أنه إذا كان من صلاحية البرلمان أن يضع قواعد سيره عندما يكون مجتمعا بغرفتيه في نص غير النصين المذكورين في الفقرة 3 من المادة 132 من الدستور، فإنه يتعين ألا تدرج في هذا النص عند إعداده، مواضيع من اختصاص القانون العضوي مراعاة للمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الاختصاصات."

• وفي رأيه المؤرخ في 25 يوليو سنة 2017، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة، للدستور، وبخصوص بعض المواد التي أحالت على مكتب المجلس لتحديد كيفية تطبيقها قام المجلس باشتراط تحفظ توجيهي للمشروع مفاده " أنه بإحالة تحديد كفيات التطبيق لحكم من أحكام النظام الداخلي، لمكتب المجلس، فعليه أن لا يكون الهدف من ذلك إنشاء قواعد جديدة وأن يتقيد مكتب مجلس الأمة بكل صرامة بمجال التطبيق وبموضوع هذه الأحكام، وأنه في الحالة العكسية يكون قد أخل بالمبدأ الدستوري المتعلق بتوزيع الاختصاصات."⁽¹⁾

فعلى ضوء هذه الاجتهادات نجد أن المجلس الدستوري يحدد للمشرع كيفية انتاج النصوص القانونية في المستقبل حتى تكون مطابقة لأحكام الدستور، مما اعتبره بعض الفقه أنه تدخل صريح في عمل المشرع بشكليه المعياري والتنظيمي؛ أو ما يسمى "بتقنية التدخل."⁽²⁾

وهو ما يجعلنا نتأكد أكثر فأكثر أن سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه تبخرت في ظل هذه الوصاية المطبقة من طرف المجلس الدستوري لتحديد كيفية التشريع المستقبلية.

(1) رأي رقم 02/ر.ن.د/م.د/17، سابق الذكر.

(2) محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص.243.

المطلب الثاني

تأثير التحفظات التفسيرية على الوظيفة التشريعية للبرلمان

الاستعمال المستمر للتحفظات التفسيرية من طرف القضاء الدستوري، في إطار مراقبته للنصوص المعروضة عليه لمطابقتها للدستور، نظر إليه البعض نظرة إيجابية في تأثيره على الوظيفة التشريعية للبرلمان؛ تأسيساً على الدور الفعال الذي يلعبه القاضي الدستوري في المحافظة على الأمن القانوني للدولة؛ بما يحققه من جودة في إنتاج النصوص التشريعية والمحافظة على اختصاصات المشرع التي حددها له الدستور (فرع أول)، في حين نظر إليه البعض الآخر من جهة شقه السلبي؛ على اعتبار أنه حلول للقاضي الدستوري مكان المشرع في ممارسة وظيفته التشريعية، وخرق واضح لمبدأ الفصل بين السلطات (فرع ثاني).

الفرع الأول: التحفظات التفسيرية حماية للوظيفة التشريعية للبرلمان

يفترض نظرياً أن البرلمان يتمتع عموماً بالسيادة في التشريع وخاصة في المجالات المحددة في الدستور، أو ما يعرف فقهاً بمبدأ الانفراد بالتشريع، وقد يكون هذا الأمر مطلقاً خاصة في مسألة تنظيم الحقوق والحريات وممارستها، وقد يتقاسم البرلمان وظيفة التشريع مع الحكومة في بعض المسائل التنظيمية الأخرى، لكن نجد في بعض الأحيان أن البرلمان يتمتع عن ممارسة وظيفته التشريعية بصفة كلية أو جزئية، أو يمارسها بطريقة مبهمّة وغير مفهومة الأمر الذي جعل القضاء الدستوري يبتكر التقنيات التفسيرية لإعادة للبرلمان اختصاصاته التي أغفلها (أولاً) وضمن الصياغة الجيدة للقانون (ثانياً) محافظة منه على الأمن القانوني في الدولة.

أولاً: التحفظات التفسيرية تعيد للبرلمان اختصاصاته التي أغفلها

لقد أثار مسألة مراقبة القضاء الدستوري للسلوك السلبي للمشرع جدلاً فقهيّاً (1) على اعتبار أن البرلمان يمتلك السلطة التقديرية في التشريع بحيث هو الوحيد المخول دستورياً بتقدير الحاجة للقاعدة القانونية من عدمه، كما يتمتع بسلطة تقدير الملائمات السياسية

والاجتماعية والاقتصادية، ويقدر الوقت المناسب للتشريع باعتباره ممثلاً للشعب،⁽¹⁾ إلا أن المسألة وجدت لها حلاً في بعض الدساتير المقارنة التي نصت على تلك الرقابة صراحة (2) وحتى في غياب النص الدستوري وجدنا أن القضاء الدستوري المقارن راقب هذا السلوك السلبي على اعتبار أنه مخالفة تصم العمل التشريعي (3) وسار المجلس الدستوري الجزائري على خطى نظرائه، بحيث حافظ على اختصاصات البرلمان التشريعية عن طريق التحفظات التفسيرية (4).

1- الأراء الفقهية حول الرقابة الدستورية على الإغفال التشريعي

ضمان مبدأ سمو الدستور وضمان شرعية أعمال السلطات العامة، كان أساس تبني الرقابة الدستورية على السلوك الإيجابي للمشرع لمعرفة مدى تطابق النص التشريعي مع المبادئ والأحكام الدستورية، إلا أن القاضي الدستوري قام بتمديد تلك الرقابة إلى السلوك السلبي للمشرع على اعتبار أنه مخالف للدستور.

وتجدر الإشارة أن الفقه الدستوري قد انقسم إلى اتجاهين بشأن موضوع هذا التوسيع لصلاحيات القاضي الدستوري.
أ- الاتجاه الأول: (2)

يرى أنصار هذا الاتجاه أن المشرع نتيجة إغفاله للتشريع يكون قد أخل بالتزامه الدستوري بالتشريع في المواضيع المسندة إليه في الدستور، على اعتبار أن النصوص القانونية تقوم بتنفيذ ووضع المبادئ والأحكام الدستورية على أرض الواقع.

فبالرغم من أن المشرع يملك سلطة تقديرية واسعة من أجل التدخل بالتشريع استجابة للمتطلبات والتحولات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، إلا أنه في حالة إخلاله بالتزامه الكلي أو الجزئي، يتيح للقاضي الدستوري أعمال الرقابة الدستورية لتوجيهه من أجل الوفاء بالتزامه.

(1) أنظر في نفس المعنى: رومان خليل رسول، اختصاص القضاء الدستوري برقابة الانحراف التشريعي-دراسة مقارنة-، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط1، 2018، ص.24.

(2) عبد الحفيظ علي الشيمي، رقابة الاغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا-دراسة مقارنة- دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2003، ص ص.104-112.

فالتحليل يبدو منطقي ومع ذلك لم يسلم هذا الاتجاه من النقد للاعتبارات التالية:⁽¹⁾

- أن النص الدستوري لا يتضمن في طياته أي التزام صريح يجعل المشرع مجبر بالتدخل في أغلب الأحيان.

- أن النص الدستوري لا يقيد في أغلب الأحيان المشرع بفترة زمنية معينة للتدخل الأمر الذي يجعل تدخل القاضي الدستوري لإعمال الرقابة على سكوت المشرع يعتبر تدخل سياسي يتعلق برقابة الملائمة، وهو ما يتعارض مع أساس الرقابة الدستورية القانونية المبنية على محاكاة النص القانوني للدستور فقط ولا يمتد إلى رقابة الحاجة للتشريع من عدمها.

فبالرغم من تلك الانتقادات الموجه لهذا الاتجاه إلا أنها وجدت صداها لدى بعض الدساتير المقارنة، وهو ما سنتناوله لاحقاً.

ب-الاتجاه الثاني:

اعتبر أنصار هذا الاتجاه أن موضوع الرقابة في حالة الإغفال التشريعي هو " نشوء قاعدة قانونية ضمنية مخالفة للدستور نتجت عن سكوت المشرع وعدم استجابته للاحتياجات المتجددة للمجتمع على اعتبار تلازم التطور الاجتماعي والسياسي والاقتصادي مع تطور المنظومة القانونية، مع مراعاة التقيد بالدواعي القانونية لعدم الوقوع في التضخم والتراكم التشريعي الذي يرهق المنظومة التشريعية."⁽²⁾

لم يسلم بدوره هذا الاتجاه الفقهي من الانتقاد على اعتبار أن هذه الرقابة ستقع على قواعد غير موجودة أصلاً منسوبة للمشرع بالرغم من عدم صدورها من طرفه.⁽³⁾

ولكن تم الرد على هذا النقد على اعتبار أن المشرع نفسه استخلص من سكوت الإدارة وجود قرار ضمني وأجاز الطعن فيه في حالة مخالفته لمبدأ المشروعية، ومع ذلك لم يتم الاعتراض على هذه النوع من الرقابة القضائية على القرارات الضمنية.⁽⁴⁾

(1) عبد الحفيظ علي الشيمي، مرجع سابق، ص.112.

(2) نفس المرجع، ص.113.

(3) عيد أحمد الغفلول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط2، ص.117.

(4) عبد الحفيظ علي الشيمي، مرجع سابق، ص.114.

ولخلق الباب أمام هذا الجدل الفقهي بادرت بعض الدساتير المقارنة بالنص صراحة على رقابة الإغفال التشريعي، وهو ما سيكون موضوع بحثنا في النقطة الموالية.

2- النص الدستوري على رقابة الإغفال التشريعي

أقرت بعض الدساتير المقارنة صراحة ضمن أحكامها مسألة رقابة القاضي الدستوري للإغفال التشريعي، بحيث جعلت من امتناع البرلمان عن ممارسة وظيفته التشريعية محلاً للرقابة الدستورية،⁽¹⁾ وللاطلاع على كيفية تنظيم تلك الأخيرة، سنتناول بعض النماذج من الأنظمة الدستورية المقارنة من خلال النقاط التالية.

أ- النموذج البرتغالي:

أشار المؤسس الدستوري البرتغالي إلى مسألة الرقابة الدستورية على الإغفال التشريعي من خلال نص المادة 283 من الدستور البرتغالي، والتي جاء فيها ما يلي "1...- بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو من أمين المظالم في حال وقوع انتهاك لحق أو أكثر من حقوق منطقتي الحكم الذاتي أو بناء على طلب رئيس الجمعية التشريعية المعنية، تضطلع المحكمة الدستورية بمراجعة والتحقق من أية حالة عدم امتثال لهذا الدستور من خلال إغفال اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لتنفيذ القواعد الدستورية. 2- تخطر المحكمة الدستورية الهيئة التشريعية المعنية إذا ما قررت المحكمة وجود عدم دستورية نتيجة الإغفال..."⁽²⁾

من خلال أحكام هذه المادة نستنتج أن المؤسس الدستوري البرتغالي نص صراحة على رقابة المحكمة الدستورية على مسألة الإغفال التشريعي، ولكن اقتصر دور هذه الأخيرة على إبلاغ السلطة التشريعية بهذا الإغفال وعدم لعب دور انشائي للقاعدة القانونية من طرف القاضي الدستوري عن طريق التحفظات التفسيرية.

(1) لأكثر تفصيل حول الموضوع راجع: حيدر محمد حسان، "معالجة امتناع البرلمان عن ممارسة اختصاصه التشريعي في القانون الوضعي"، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العراق، المجلد السابع، العدد الرابع، 2015، ص ص 548-618.

(2) دستور البرتغال الصادر سنة 1976 بتعدلاته لغاية سنة 2005، متوفر باللغة العربية بالصيغة الالكترونية على الرابط التالي :

ب- النموذج الجنوب إفريقي:

نص دستور جنوب إفريقيا على رقابة القاضي الدستوري لإخلال البرلمان بالتزاماته الدستورية والتي من بينها التشريع، وذلك من خلال نص الفقرة الرابعة من المادة 167 منه والتي جاء فيها " تختص المحكمة الدستورية دون غيرها بالآتي:...هـ- الحكم بإخلال البرلمان أو رئيس الجمهورية بالتزام دستوري."⁽¹⁾

فالمؤسس الدستوري أوكل للمحكمة الدستورية مسألة مراقبة الإغفال التشريعي لكن لم يوضح كيفية ذلك، الأمر الذي يترك المجال واسعاً للسلطة التقديرية للقاضي الدستوري للتفسير.

فما تقدم نجد أن هاذين النموذجين الدستوريين أكدا على تدخل القاضي الدستوري في حالة إغفال المشرع لالتزامه الدستوري بالتشريع، إلا أن طريقة معالجة القاضي الدستوري جاءت متباينة؛ فبينما ركز المؤسس الدستوري البرتغالي على تذكير المشرع بالتزامه التشريعي، وجدنا المؤسس الدستوري لجنوب إفريقيا ترك الباب مفتوح أمام القاضي الدستوري للتدخل وفق سلطته التفسيرية لأحكام الفقرة الرابعة من المادة 167 من الدستور بمعنى " أن المحكمة الدستورية في جنوب إفريقيا أمامها أكثر من خيار، فلها أن تحكم بعدم دستورية الامتناع التشريعي، ولها أن تدعو البرلمان لتعديل النصوص التشريعية لتصبح دستورية، كما لها أن تكمل النقص أو الامتناع بتكملة النص التشريعي حتى يكون متفقاً مع الدستور."⁽²⁾

3- موقف القضاء الدستوري المقارن من رقابة الإغفال التشريعي

على عكس ما ذهبنا إليه الدساتير المذكورة أعلاه، نجد أن أغلب الدساتير لم تنص صراحة على رقابة القضاء الدستوري للإغفال التشريعي، ومع ذلك لم يمنع هذا الأمر القاضي الدستوري من تبني تلك الرقابة، وهو ما يدعونا إلى تناول بعض النماذج من

(1) دستور جنوب إفريقيا الصادر عام 1996 شاملاً لتعديلاته لغاية عام 2012، متوفر باللغة العربية بالصيغة الإلكترونية على الرابط التالي:

https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012.pdf?lang=ar, dernière visite le 03/09/2018 à 22 :54.

(2) أنظر عبد الحفيظ علي الشيمي، مرجع سابق، ص.42.

القضاء الدستوري المقارن للتعرف على دور القاضي الدستوري في مواجهة هذا الصمم التشريعي، على اعتبار أن كل مخالفة للدستور سواء يتعمدها المشرع أو ينزلق إليها بغير قصد يتعين قمعها.

أ- مواجهة المحكمة الدستورية الإيطالية لقصور التشريع

واجهت المحكمة الدستورية الإيطالية قصور التشريع بعدم الدستورية، وامتدت إلى ادخال جزء القاعدة القاصر على نحو إيجابي لجعل النص التشريعي دستوريا، وظهر ذلك جليا في حكمها رقم 190 الصادر سنة 1971 الخاص باستبعاد الحق في الاستعانة بمحام لحضور استجواب المتهم خلال مرحلة التحقيق الابتدائي والذي أحدث ضجة في القضاء الايطالي، بحيث نجد أن نص المادة 304 من قانون الاجراءات الجزائية الصادر عام 1930، التزم الصمت بشأن اقرار حق المتهم في الاستعانة بمحام لحضور بعض اجراءات التحقيق وبالخصوص استجواب المتهم، فاعتبرت المحكمة أن النص المطعون عليه غير دستوري من حيث الجزء الذي لم ينص فيه على هذا الحق بخصوص استجواب المتهم، وهو ما يعني أن المحكمة تصلح ما يترتب على هذا القصور التشريعي من ضرر.⁽¹⁾

فالمحكمة الدستورية الإيطالية لم تكف بمراقبة الإغفال التشريعي فقط بل تعدته إلى الدور الإنشائي للقاعدة القانونية عن طريق التفسير.

" وقد استخدمت أحكام المحكمة عدة اصطلاحات مختلفة، مثل عدم دستورية النص الذي شابه إغفال تشريعي لأمر معين، أو النص الذي لم يتضمن هذا الأمر أو النص الذي لم يمتد إلى هذا الأمر أو لم يستبعد هذا الأمر، أو لم يواجهه، أو لم يضعه موضع الاعتبار أو لم يقيد به أو لم يلاحظه."⁽²⁾

(1) محمد فوزي نوبجي، التفسير المنشئ للقاضي الدستوري -دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1 2008، ص.107.

(2) عبد العزيز محمد السالمان، الإغفال في القضاء الدستوري، مقال منشور على الرابط التالي:

<https://www.f-law.net/law/threads/26009-%D8%B1%D9%82%D8%A7%D8%A8%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%BA%D9%81%D8%A7%D9%84-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B6%D8%A7%D8%A1->

فهي كلها مصطلحات توحى على الاغفال التشريعي الذي وقع فيه المشرع بمناسبة انتاجه القانون، مما يتطلب تداركه.

ب- مواجهة المجلس الدستوري الفرنسي لعدم الاختصاص السلبي للمشرع

اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي في أكثر من موضع أن تنظيم البرلمان للموضوع إما أن يكون تاماً أو ناقصاً، وقرر عدم المطابقة للدستور لأي نص تشريعي يكون ناقصاً.

ومن أهم قراراته في هذا الشأن في مجال الرقابة على عدم الاختصاص السلبي للمشرع القرار الصادر في 18 يناير 1985 حيث قضى بعدم دستورية أحد النصوص لأن المشرع أغفل تحديد الجريمة بصورة تحول دون وقوع تعسف من جانب السلطات العامة.⁽¹⁾

كذلك قراره الذي انتهى فيه إلى عدم تحديد المشرع للجريمة بصورة كافية فيما يتعلق بجرائم الإرهاب والجرائم الصحفية وقراره الصادر بشأن حرية الصحافة حيث نظم المشرع بعض الجرائم الصحفية بصورة غير محددة مما يؤدي إلى عدم تحديد مرتكبي هذه الجرائم وبالتالي الإخلال بمبدأ المساواة الوارد بالدستور.⁽²⁾

وبما أن المجلس الدستوري الفرنسي قد خاض في مراقبة عدم الاختصاص السلبي للمشرع كان من المنطقي أن تتبعه في ذلك جميع الدول التي أخذت عنه نظام الرقابة السياسية، ومن بينها الجزائر، وهو ما سنفصله في النقطة الموالية.

4- استعمال المجلس الدستوري الجزائري التحفظات التفسيرية للمحافظة على اختصاصات البرلمان

حماية منه للسلطة التشريعية على إثر إغفالها لبعض الأحكام التي تعتبر مهمة لتمام التشريع، وجدنا أن المجلس الدستوري الجزائري تبنى مبكراً ما توصل إليه القضاء الدستوري المقارن، وخاصة الفرنسي، بخصوص الرقابة على الإغفال التشريعي، بحيث استعمل التحفظات التفسيرية التوجيهية لدعوة المشرع لملاً الفراغ التشريعي، "على اعتبار أن هذا

(1) Henry Roussillon, *le conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 4^{ème} éd, 2001, p136.

(2) Voir, "**problème de l'omission législative dans la jurisprudence constitutionnelles européennes**", questionnaire pour la XIVe congrès de la conférence des cours constitutionnelles européennes, cour constitutionnelle république de Moldova, disponible sur le site internet suivant : http://www.confeunconstco.org/reports/rep-xiv/report_Moldova_fr.pdf, dernière visite le 03/10/2018 à 11 :01.

النص القانوني الناقد يعتبر غير دستوري وللحفاظة عليه، يتطلب الأمر تكملته حتى يكون مطابقاً للدستور.⁽¹⁾

فلقد جاء في أول قرار للمجلس الدستوري الجزائري سنة 1989 حكماً بخصوص الإغفال التشريعي، حيث اعتبر ما يلي: "غير أن المجلس الدستوري يلاحظ على أية حال أن نص القانون الذي عرض عليه خال من كل شرط من شروط عدم القابلية للانتخاب للمجلس الشعبي الولائي وما هذا إلا نتيجة إغفال، لأنه في الحالة العكسية يفضي تحليله إلى تمييز بالمقارنة مع ما هو مشترط في المترشحين للمجالس الشعبية الأخرى."⁽²⁾

فصرح المجلس الدستوري بمطابقة هذا النص للدستور لكن اشترط مراعاة هذا التحفظ الموجه للمشرع؛ بملاً الفراغ الذي تركه الإغفال التشريعي لتنظيم شروط عدم القابلية للانتخاب في المجلس الشعبي الولائي.⁽³⁾

وبمناسبة رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور اعتبر المجلس الدستوري " أن المشرع لم يضمن القانون العضوي موضوع الإخطار، أحكاماً جزائية لمعاقبة استعمال المعلومات الخاصة بالناخبين لأهداف غير تلك المقررة بموجب القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ولم يضبط شروط ومجال وكيفيات استعمال القوائم الانتخابية..."

واعتباراً بالنتيجة، فإنه شريطة مراعاة هذا التحفظ، تكون الفقرة الثالثة من المادة 4 من القانون العضوي، موضوع الإخطار، غير مخالفة لأحكام الدستور.⁽⁴⁾

(1) Guillaume Drago, *l'exécution des décisions du conseil constitutionnel, l'effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois*, préface Yves Gaudemet, Economica, Paris, presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, France, 1981, p.164.

(2) قرار رقم 1-ق.ق-مد/89، سابق الذكر.

(3) فطة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة مجال ممدود وحول محدود، مرجع سابق، ص.343.

(4) رأي رقم 01/ر.ق.ع/م د/04، سابق الذكر.

فالمجلس الدستوري في هذين الاعتبارين علق مطابقة الفقرة الثالثة من المادة 4 من القانون العضوي على التحفظ التفسيري الموجه للمشرع لتدارك الإغفال التشريعي.

كما نجد أن المجلس الدستوري الجزائري استعمل التحفظات التفسيرية التحديدية لمراقبة إهمال المشرع في حالة بقاءه دون اختصاص، بحيث يقوم بإحالة أمر الاهتمام بتحديد قواعد موضوع من اختصاصه الدستوري إلى سلطة أخرى، وتجلى ذلك في عدة مناسبات.

وكمثال على ذلك رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها للدستور لسنة 1998، وبخصوص المادة 14 من هذا الأخير والتي نصت على " يحدّد النظام الداخلي قواعد سير محكمة التنازع لاسيما كيفية استدعاء الأعضاء وتوزيع الملفات وكيفية إعداد التقارير ".، اعتبر المجلس الدستوري " أن المشرع باعتماده صياغة هذه المادة على النحو المذكور أعلاه، يكون قد أدخل غموضا على معنى هذه المادة التي يستشف من قراءتها الوحيدة أن نيته هي تحديد كميّات عمل محكمة التنازع، لأنه في حالة العكس يكون قد أحال مواضيع من اختصاص القانون العضوي على النظام الداخلي لمحكمة التنازع ويكون بذلك قد أخل بمقتضيات المادة 153 من الدستور".⁽¹⁾

فالمجلس الدستوري اعتبر أن المشرع العضوي هو المخول الوحيد بنص المادة 153 من الدستور بتنظيم محكمة التنازع، وبالتالي لا يحق له إهمال هذا الاختصاص سهوا وإحالاته على النظام الداخلي لمحكمة التنازع، الذي قد يفهم من صياغة المادة 14 من القانون العضوي " يحدّد النظام الداخلي قواعد سير محكمة التنازع" الأمر الذي جعله يعطي تفسيراً تحفظياً لتلك العبارة أنها تعني تحديد كميّات عمل محكمة التنازع لاحقاً لتنظيم نفسها.

وبالتالي أثر المجلس الدستوري المحافظة على اختصاص المشرع بمطابقة المادة 14 من القانون العضوي محل الإخطار للدستور بتحفظ تحيدي؛ بإزالة مصطلح "سير" الذي

(1) رأي رقم 07 / ر.ق.ع / م.د / 98، سابق الذكر.

يعتبر غير مطابق للدستور - دون استعمال سلطة الإلغاء الكلاسيكية - وأعاد صياغة تلك المادة مستبدلاً بمصطلح "سير" بمصطلح "كيفية عمل"، حتى تصبح تلك الأحكام مطابقة لنص المادة 153 من الدستور.⁽¹⁾

وبمناسبة رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية للدستور لسنة 2018، تتبعه المجلس الدستوري أن المشرع العضوي أغفل تنظيم كيفية الإحالة التلقائية للدفع بعدم الدستورية في حالة فوات الآجل الممنوح للمحكمة العليا ومجلس الدولة المنصوص عليه في نص المادة 13 من القانون العضوي محل الاخطار والمقدر بشهرين لدراسة استيفاء ذلك الدفع للشروط المنصوص عليها في المادة 09 من نفس القانون العضوي، الأمر الذي جعل المجلس يقيد مطابقة تلك الأحكام للدستور بتحفظ تفسيري بناء مفاده أن المشرع العضوي يقصد أن **الجهة القضائية المعنية** هي التي ترسل الدفع بعدم الدستورية إلى المجلس الدستوري في حالة انقضاء الأجل الممنوح لها.⁽²⁾

فمن خلال هذا التحفظ التفسيري البناء، استطاع المجلس أن يرفع اللبس عن معنى تلك الأحكام بتحديد الجهة المعنية بإرسال الدفع بعدم الدستورية التلقائي إلى هذا الأخير، بعد فوات الآجال المحدد، ولا يبقى الدفع معلق، على اعتبار أن المشرع العضوي لم يحدد الجهة المسؤولة على الإحالة التلقائية، فنجد أن المجلس الدستوري واجه ضعف المشرع - إغفال تحديد الجهة المعنية بإحالة الدفع التلقائي على المجلس الدستوري - بتدخل إيجابي ليكمل النقص وملئ الفراغ التشريعي "فكانت التحفظات التفسيرية أحسن وسيلة للمحافظة على الأمن القانوني".⁽³⁾

(1) كانت تنص المادة 153 من دستور 96(172 بعد التعديل الدستوري 2016) على ما يلي: "يحدّد قانون عضويّ تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدولة، ومحكمة التنازع، وعملهم، واختصاصاتهم الأخرى."

(2) رأي المجلس الدستوري رقم 03/ر.ق.ع/م.د/2018، سابق الذكر.

(3) محمد منير حساني، "آليات عمل المجلس الدستوري لتحقيق الأمن القانوني"، مداخلة ملقاء بمناسبة الملتقى الوطني الموسوم بـ "الأمن القانوني" المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، يومي 05 و 06 ديسمبر 2012، ص.12، نسخة إلكترونية متوفرة على الموقع الإلكتروني لجامعة قاصدي مرياح ورقلة الجزائر، التالي:

وفي رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالمجمع الجزائري للغة الامازيغية، للدستور لسنة 2018، وبخصوص المادة 20 من هذا الأخير المحررة كالآتي: "تحدد الكيفيات الأخرى لسير المجمع في النظام الداخلي"، اعتبر المجلس الدستوري "...أنه قد يفهم منها أنه بوسع المجمع تحديد كيفيات أخرى في نظامه الداخلي هي من مجال اختصاص القانون العضوي، واعتباراً أنه إذا كان من صلاحية المجمع توضيح كيفيات أخرى يتطلبها سيره، في نظامه الداخلي، فإنه يتعين عند اعداده لهذا النص، ألا يُدرج فيه مواضيع تتطلب تدخل مؤسسات أخرى، ويعود فيها الاختصاص الى مجال القانون العضوي، مراعاة للمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الاختصاصات، واعتباراً بالنتيجة، فإن المادة 20 من القانون العضوي، موضوع الاخطار تعدّ مطابقة للدستور، شريطة مراعاة التحفظ المثار أعلاه.⁽¹⁾"

فالمجلس وحفاظاً منه على عدم إلغاء تلك المادة، قيد مطابقتها للدستور بتحفظات تفسيرية أمره؛ بإصدار أوامر توجيهية للمجمع الجزائري للغة الامازيغية بعدم التعدي على اختصاص القانون العضوي في حالة اعداد نظامه الداخلي مستقبلاً.

فالمجلس الدستوري يقوم بتحديد مضمون النظام الداخلي المستقبلي للمجمع حفاظاً منه على اختصاص المشرع العضوي.

وانطلاقاً من تلك الاجتهادات نجد أن المجلس الدستوري الجزائري طور أساليبه في مواجهة الاغفال التشريعي، فبينما كان في البداية يناشد المشرع بملاً الفراغ التشريعي أصبح يقوم بدور إيجابي ويقوم بتدارك النقص عن طريق التحفظات التفسيرية البناءة والتحديدية، وفي حالة قام المشرع بإحالة بعض اختصاصاته إلى هيئات أخرى، يقوم المجلس بتوجيه أوامر إيعازيه لتلك الأخيرة بعدم التعدي على اختصاص المشرع محافظة على المبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الاختصاصات.

ثانياً: التحفظات التفسيرية ضمان الصياغة الجيدة للقانون

الممارسة الجيدة لصنع القانون تفترض أن " الصائغ التشريعي يجب أن يفكر كفيلسوف ويتكلم كمزارع"⁽¹⁾، بمعنى لا بد من اعتماد معيار التبسيط الذي يسمح بوصول المعلومة إلى المواطن بلغة واضحة،⁽²⁾ ويمكنه من النفاذ إلى القاعدة القانونية بسهولة بحيث لا تحول دونه وجود عوائق تقنية تتعلق بصياغة القاعدة وتحديد مجالها.⁽³⁾

فبعد اعتماد الرقابة الدستورية، أصبح المشرع يسعى جاهداً من أجل إنتاج النصوص التشريعية ذات الجودة العالية، على اعتبار أنه سيجابه من طرف القاضي الدستوري بإعادة صياغتها.

فبطبيعة الحال دور القاضي الدستوري ليس صياغة النصوص التشريعية، ولكن يقوم بتصحيح الصياغة عن طريق استبدال بعض الكلمات بأخرى من أجل أن يصبح النص واضحاً.⁽⁴⁾

فمهمة القاضي الدستوري لم تصبح تقتصر على الحكم بعدم دستورية النص التشريعي أو دستوريته، ولكن جعل هذا الأخير أكثر وضوحاً وتحديد معناه، على اعتبار أن وضوح النص ضروري، لأن الصياغة هي التي تحدد مطابقة هذا الأخير للدستور من عدمها.⁽⁵⁾

فيأتي هنا دور التحفظات التفسيرية لضبط صياغة النص التشريعي حتى يكون مطابقاً للدستور والمحافظة على الأمن القانوني.

(1) كريستيان رودنبرغ، "الممارسة الجيدة لصنع القانون"، مداخلة بمناسبة الندوة العلمية حول " دور الصياغة التشريعية في تطوير وإعداد النصوص القانونية والتنظيمية" يومي 14 و15 نوفمبر 2016، مجلة الوسيط، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 13، 2016، ص.107.

(2) كلوديا ريبايرو، مرجع سابق، ص.124.

(3) رفعت عيد السيد، مبدأ الأمن القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص.7.

(4) Marc Guillaume, " P'écriture des lois et la constitutionnalité", colloque organisé par la commission des lois du sénat et l'association française de droit constitutionnel, sous le thème « l'écriture de la loi », France, le 12 juin 2014 p21, disponible sur le site suivant : https://www.senat.fr/rap/ecriture_loi/ecriture_loi1.pdf, dernière visite le 18/10/2018 à 16 :52

(5) Ibid. p22.

ولقد كان المجلس الدستوري الفرنسي السباق لاستعمال التحفظات التفسيرية للمحافظة على الصياغة الجيدة للقانون بحيث قام بحذف بعض الكلمات واستبدالها بأخرى في عدة قرارات،⁽¹⁾ مبررا هذه الرقابة في التأكد من أن الصياغة القانونية لا تتناقض مع الدستور ولضمان حماية الحقوق والحريات العامة، وهو ما ورد في قراره الصادر في 2012/01/12، والذي ينص على "إن مبدأ وضوح القانون الناجم عن المادة 34 من الدستور، وهدف سهولة فهم القانون ذي القيمة الدستورية، الناجم عن المواد 4 و5 و6 و16 من إعلان حقوق الانسان والمواطن لعام 1789 يفرضان في هذا الصدد تبني أحكام دقيقة بما فيه الكفاية، وصيغ غير غامضة، وذلك بغية حماية أشخاص القانون من أي تفسير مناقض للدستور، أو من خطر التعسف."⁽²⁾

واستلهم المجلس الدستوري الجزائري من نظيره الفرنسي تلك التقنية، متبنيا ضمنا ذلك التبرير القانوني، وهو ما سنتناوله من خلال الاجتهادات التالية.

●بمناسبة مراقبة المجلس الدستوري مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور سنة 1998، ارتأى إعادة صياغة عدة مصطلحات على اعتبار أن المشرع العضوي لم يعبر بأمانة عن المصطلحات المقابلة لها الواردة في المادة 153 من الدستور، بحيث استبدل المجلس كلمة "صلاحيات" ب "اختصاصات" وكلمتا "سير" و"تسيير" ب "عمل" و"تأسيس" ب "تنصيب"⁽³⁾.

ولكن بخصوص المادة 29 من نفس القانون العضوي محل الاخطار اعتبر المجلس " أن المشرع حين استعمل كلمة "يقررون" ... يكون قد أضفى معنى مغايرا للمعنى المقصود من محتوى هذه المادة، ولا يمكن اعتبار ذلك سوى سهوا منه مما يستوجب

(1) أنظر على سبيل المثال قراره المؤرخ في 08 جوان 2012، المتوفر على الرابط الالكتروني التالي:

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/2012250QPC.htm>, dernière visite le 16/10/2018 à 15 :55

(2) أحمد بركات، " دور الصياغة القانونية الجيدة في حماية الحقوق والحريات العامة"، مجلة الحقيقة، جامعة

أحمد دراية أدرار، الجزائر، مجلد 17، العدد الأول لسنة 2018، ص.30.

(3) رأي رقم 06 / ر.ق.ع / م.د / 98، سابق الذكر.

تداركه"، فقام المجلس بتدارك ذلك السهو وقام باستبدال كلمة "يقررون" بـ "يعدون تقارير".⁽¹⁾

ففي هذه الاعتبار استعمل المجلس مصطلح سهو، ولم يستعمل مصطلح "مطابق جزئياً للدستور"، على اعتبار أن كلمة "يقررون" ليست مخالفة للدستور وإنما اعتبرها المجلس صياغة غير جيدة للنص واستبدالها بكلمة يعدون تقارير التي تتلاءم مع نص المادة.

• وانطلاقاً من سنة 1999 أصبح المجلس الدستوري يُعَنون في آرائه بمصطلح " فيما يخص بعض المصطلحات الواردة " للدلالة على أنه سيقوم بضبط صياغة النصوص المعروضة عليه للرقابة حتى تكون جيدة، وبالتحديد في رأيه المتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، بحيث قام باستبدال كلمة "اختصاصات" بـ "صلاحيات" وكلمة "التشريع" بـ " شؤون التشريع" بالنسبة لأحكام المادة 20 من النظام الداخلي محل الاخطار وكلمتي " الدورات" و "الدورة" بـ "الجلسات" و "الجلسة" بالنسبة لأحكام المادة 63 من نفس النظام.⁽²⁾

• وفي رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور لسنة 2000، قام المجلس الدستوري بضبط صياغة بعض المواد، بحيث أضاف بعض المصطلحات واستبدل أخرى حتى تكون الصياغة جيدة.⁽³⁾

- فيما يخص مصطلح " التشريع " الوارد في المادة 17 (البند الأخير) من النظام الداخلي موضوع الإخطار، اعتبر المجلس الدستوري أن المجلس الشعبي الوطني حين استعمل مصطلح "التشريع" يكون قد أضفى معنى مغايراً للمعنى المقصود من محتوى هذا البند، فأضاف له مصطلح " شؤون" حتى يؤدي المعنى المطلوب ولا يخالف نص المادة 98 من الدستور.

(1) رأي رقم 06 / ر.ق. ع / م. د / 98، سابق الذكر.

(2) رأي رقم 09/ر.ن.د/م/د/99، سابق الذكر.

(3) رأي رقم 10/ر.ن.د/م/د/2000، سابق الذكر.

- وقام المجلس الدستوري باستبدال كلمة " الدورات " بـ " الجلسات " في العنوان ما قبل المادة 56 ليصبح " الجلسات ".⁽¹⁾

• وبمناسبة رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور لسنة 2016، وبخصوص المادة 5 (المطة 3) التي تنص " على أنه لا يسجل في القائمة الانتخابية مَنْ حكم عليه من أجل جنحة بعقوبة الحبس والحرمان من ممارسة حق الانتخاب والترشح للمدة المحددة تطبيقاً للمادتين 9 مكرر 2 و 14 من قانون العقوبات. " تنبه المجلس الدستوري أن المرجع المذكور أعلاه ورد خطأ، وأن المرجع الواجب ذكره هو المادة 9 مكرر 1 و 14 من قانون العقوبات واعتبر المجلس بالنتيجة أن هذا الخطأ **يتعين تصويبه**.⁽²⁾

فالمجلس الدستوري استعمل في هذا الاعتبار مصطلح "خطأ يتعين تصويبه" بمعنى لا يعتبر مخالفاً للدستور ولكن يمكن أن يحدث التباس لدى المخاطبين بالقانون حين تطبيق تلك الأحكام، فقام المجلس بإعادة صياغة تلك المادة وقام بتصحيح الخطأ. وبخصوص المطة الخامسة من نفس المادة المذكورة أعلاه، قام المجلس بإضافة كلمة قضائي إلى مصطلح حجز، على اعتبار " أنّ الحجز كما تناولته هذه المادة قد لا يكون إلا على العقارات والمنقولات، مما قد يضيفي غموضاً على المعنى الوارد في هذه المطة، وبذلك يكون المشرع قد أغفل النص على إجراء قضائي جوهري من شأنه إضفاء طابع الشرعية القانونية على الحجز الذي دونه يعد اعتداء على الحريات الفردية"⁽³⁾، فالمجلس الدستوري قام بتصحيح الصياغة حفاظاً على ضمانات حماية الحقوق والحريات الفردية عن طريق التحفظات التفسيرية، حتى لا يفتح المجال واسعاً للتأويل مما يخرج النص عن قصد المشرع.

(1) رأي رقم 10/ر.ن.د/م.د/ 2000، سابق الذكر.

(2) رأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د/ 16، سابق الذكر.

(3) نفس الرأي.

• وكان أكبر عدد لتدخل المجلس الدستوري لضبط صياغة المصطلحات في رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور سنة 2017، حيث تدخل في 08 مرات إما لإضافة مصطلح أو لاستبدال آخر، وهي كالاتي: (1)

- تستبدل كلمة " النصوص القانونية " في المادة 34 (الفقرة الأولى) والمادة 66 (المطّعة 4) من النظام الداخلي بكلمة "النصوص".

- تحذف كلمة "والنصوص القانونية " من المادتين 35 و 40 وعنوان الفصل الثاني من الباب الخامس وعنوان القسم الأول من الفصل الرابع من الباب الخامس، من النظام الداخلي.

- تستبدل كلمة " نص القانون " بكلمة "النص" في المواد 69 (الفقرتين 1 و 3) و 82 و 85 و 86 و 87 (الفقرتين الأولى والثانية) وعنوان القسم الثاني والثالث من الفصل الرابع من الباب الخامس من النظام الداخلي.

- تستبدل كلمة " ايفاد " بكلمة "تشكيل" في نص المادة 52 من النظام الداخلي.

- تستبدل كلمة "حزب" بكلمة "حزب سياسي" في نص الفقرة 3 من المادة 63 من النظام الداخلي.

- تضاف كلمة مشاريع إلى المصطلحين: "القوانين العادية" و"القوانين العضوية" في الفقرة الأولى من المادة 80 من النظام الداخلي.

- تضاف عبارة: "أو المجموعات البرلمانية من المعارضة" بعد كلمة "المجموعة" في نص الفقرة الأولى من المادة 92 من النظام الداخلي.

- تضاف عبارة "على المجلس" إلى بداية الفقرة الثانية من المادة 140 من النظام الداخلي وتصاغ كما يأتي: "يعرض المكتب المسألة على المجلس من أجل البت فيها ...". والباقي بدون تغيير.

• لم يكتف المجلس الدستوري بإعادة صياغة المصطلحات- بالإضافة والاستبدال- بل يقوم بتصحيح الهيكل المعياري للنصوص المعروضة عليه لمراقبة مطابقتها للدستور؛ فعلى سبيل المثال وبمناسبة مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور سنة 2018

(1) رأي رقم 02/ر.ن.د/م.د/17، سابق الذكر.

اعتبر المجلس " أن عنوان الباب الثالث لا يأخذ بعين الاعتبار ترتيب مراحل المسار التشريعي المتعلقة بإجراءات تحضير وإيداع وتقديم مشاريع قوانين المالية والمصادقة عليها... " مما جعله يقوم بإعادة صياغته ليصبح على الشكل التالي: (1)

-الباب الثالث: "تحضير مشاريع قوانين المالية وتقديمها والمصادقة عليها "

-الفصل الأول من الباب الثالث: "تحضير مشاريع قوانين المالية وإيداعها وتقديمها وبنيتها"

-الفرع الأول: "تحضير مشاريع قوانين المالية وتقديمها"

-الفرع الثاني: "إيداع مشروع قانون المالية للسنة وبنيتها"

-الفرع الثالث: "إيداع مشاريع قوانين المالية التصحيحية ومحتواها "

فانطلاقاً من تلك النماذج من اجتهادات المجلس الدستوري الجزائري، وحفاظاً منه على الأمن القانوني، وجدنا أن المجلس الدستوري تدخل في عدة مرات لضبط صياغة النصوص المعروضة عليه لمراقبة مطابقتها للدستور، فكان كل مرة إما يستبدل أو يضيف بعض المصطلحات أو يصحح العناوين حتى تكون صياغة النص ذات جودة عالية ولا يكون هناك تعقيد لأحكام النصوص، حتى لا تكون منبع سوء فهم من طرف الجهات المطبقة لها.

بحيث نجد أن الصياغة الجيدة للقانون تسهل مهمة الأفراد والإدارة والقضاء في فهم والتعرف على كل ما يتعلق بتنظيم المجتمع، وخاصة مسألة تنظيم الحقوق والحريات العامة. (2)

وهو ما يجعلنا نستنتج أن المجلس الدستوري الجزائري استطاع أن يحافظ على جودة النصوص القانونية -التي عرضت عليه لمراقبة مطابقتها، للدستور-، (3) من خلال

(1) رأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د/18، سابق الذكر.

(2) أحمد بركات، " دور الصياغة القانونية الجيدة في حماية الحقوق والحريات العامة"، مرجع سابق، ص.30.

(3) ما يدعم هذه النتيجة أن القوانين التي لم تخضع لرقابة الدستورية تتطوي على غموض وأخطاء تصعب الأمر عند تطبيقها، فعلى سبيل المثال نجد أن المادة 34 من القانون 06-01 المؤرخ في 02/02/2006 المتعلقة

التحفظات التفسيرية؛ وذلك بإعادة الصياغة وفقا لمعايير الجودة المتعارف عليها في الأنظمة المقارنة، وهو ما يعتبر تأثير إيجابي للرقابة الدستورية على العمل التشريعي لضمان جودته حفاظا على الأمن القانوني للدولة وجعل البرلمان يكون في مستوى تطلعات وثقة الشعب صاحب السيادة الذي منحه سلطة التشريع والتعبير عن حاجاته في شتى المجالات والمحافظة على حقوقه وحياته العامة.

لكن بالرغم من هذا الدور الايجابي للمجلس الدستوري في حماية الوظيفة التشريعية للبرلمان عن طريق التحفظات التفسيرية، إلا أن بعض الفقه الدستوري اعتبر أن التحفظات التفسيرية تعتبر مساهمة فعلية في إعداد النص التشريعي، الأمر الذي يجعل المجلس مشرع مساهم ومنافس للبرلمان في وظيفته الأصلية، وهو ما سيكون موضوع بحثنا في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: التحفظات التفسيرية منافسة صريحة لوظيفة البرلمان التشريعية

بغية الوصول إلى جودة عالية للنص التشريعي، ساهم المجلس الدستوري الجزائري في العملية التشريعية، عن طريق تقنية التحفظات التفسيرية (الجانب الايجابي لهذه المساهمة التشريعية)، الأمر الذي أدى إلى تراجع مبدأ سيادة البرلمان الكاملة والمطلقة في إعداد القانون والتصويت عليه، على اعتبار أن المجلس بواسطة التحفظات أصبح منافسا للبرلمان، وهو ما اعتبر حلول للمجلس الدستوري مكان المشرع (أولا)، وأدى إلى الطعن في مدى شرعية هذه المساهمة على اعتبار أنه لا توجد أي قاعدة معيارية في النظام القانوني الجزائري تنص على التحفظات التفسيرية فما هو مصدر حجية تلك الأخيرة في ظل مبدأ

بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، ج.ر.ج. عدد 14 لسنة 2006، تنص على " يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة من خمسين ألف إلى مئتي ألف دينار جزائري كل موظف عمومي خالف المادة 9 من هذا القانون." ويتتبع هذه الاحالة الداخلية نجد أن المادة المعنية هي المادة 8 التي تنص على تعارض المصالح وليست المادة 9 من نفس القانون، التي تنص على قواعد الشفافية والمنافسة الشريفة في إبرام الصفقات العمومية، وبالتالي لو عرض القانون على الرقابة الدستورية لصح المجلس الدستوري هذا الخطأ في الإحالة قبل إصدار القانون، لأكثر تفصيل حول الموضوع راجع: نفس المرجع، ص. 36.

الفصل بين السلطات بين الوظيفة السياسية للبرلمان والوظيفة القانونية للمجلس الدستوري (ثانياً).

أولاً: التحفظات التفسيرية حول المجلس الدستوري في ممارسة العمل التشريعي
باستعماله لتقنية التحفظات البناءة والتحديدية أو حتى التوجيهية، أصبح المجلس الدستوري الجزائري يشارك البرلمان في إنتاج القانون، فهل تصل تلك المشاركة إلى أن يحل المجلس إرادته مكان إرادة المشرع؟

للإجابة على هذا التساؤل يتوجب علينا الخوض في تحليل التحفظات التفسيرية التي تناولناها أعلاه.

1- فيما يخص استعمال التحفظات البناءة

من خلال بعض النماذج من التحفظات البناءة التي تناولناها بالتفصيل أعلاه نجد أن المجلس الدستوري يعطي تفسيراً لأحكام النص المراقب وينسبه للمشرع، "فهو لا يكثرث بما اتجهت إليه إرادة هذا الأخير بقدر ما يركز على المعنى الذي يعتبره مطابقاً للدستور"⁽¹⁾ على اعتبار أن البرلمان لا يعبر عن الإرادة العامة إلا في حدود احترام الدستور.⁽²⁾

لكن باستعمال تلك التقنية، يكون المجلس الدستوري عدل من معنى النص المراقب وفق تقديره الخاص، وبالتالي أحل إرادته مكان إرادة المشرع وسمح بإصدار أحكام يحتمل أن تكون غير دستورية، مما يثير مسألة هامة وهي أن المجلس يسمح بمرور نصوص تشريعية لأسباب فوق قانونية.⁽³⁾

ومع ذلك وجدنا المجلس الدستوري الجزائري في اعتبارات آرائه وقراراته، يركز على مسألة عدم حلول إرادته مكان إرادة المشرع، فعلى سبيل المثال:

(1) Bachir Yelles Chaouche, **Le conseil constitutionnel en Algérie**, op.cit.p162.

(2) Jean Louis Debré, "**la jurisprudence du conseil constitutionnel relative au parlement**", séminaire du Gevipar, France, le 31 mai 2010, article disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-parlement/files/2010/06/Conseil-constitutionnel-et-Parlement-Gevipar-31-mai-2010.pdf>, dernière visite le 01/10/2018 à 22 :46.

(3) Philippe Blacher, "**le conseil constitutionnel en fait-il-trop**", pouvoirs 2003/2, p22, distribution électronique Cairo info pour le seuil, article disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2003-2-page-17.htm>, dernière visite le 28/10/2018 à 08 :46.

●بمناسبة قراره سنة 1991 المتعلق بالفقرة الثانية من المادة 54 من القانون المعدل لقانون الانتخابات، اعتبر المجلس " أنه ليس من اختصاص المجلس الدستوري التدخل في تحديد الشروط القانونية الخاصة بممارسة الحريات والحقوق الأساسية للمواطنين، إلا أنه يعود إليه بصفة خاصة السهر على مطابقتها للمبادئ الدستورية." (1)

●وبمناسبة رأيه سنة 2011 المتعلق بالفقرتين 1 و2 من المادة 2 من القانون العضوي الذي يحدّد كميّيات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، اعتبر المجلس " أنه إذا كان لا يعود للمجلس الدستوري أن يحلّ محلّ المشرّع في تقديره لمدى اختيار النسب التي حدّدها والتي هي من اختياره السيّد، إلاّ أنه يعود له بالمقابل أن يتأكد من أن هذه النسب سواء عند تنصيبها أو تطبيقها ليس من شأنها تقليص حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، وأنها لا تشكل عائقا قد يحول دون مشاركتها الفعلية في الحياة السياسية." (2)

فبالرغم من تصريح المجلس الدستوري أن البرلمان يتمتع بالسيادة في اختياراته السياسية إلاّ أنه بالمقابل يعطي التبرير الدستوري لحلول إرادته محل إرادة المشرع متجاهلا بذلك إرادة هذا الأخير.

وهو ما انتقده البعض (3) - ونؤيده- على أساس أنه كان بإمكان الهيئة الرقابية إرجاع تلك الأحكام لصاحبها الأصلي من أجل إدخال التعديلات اللازمة- وفق توجيهات المجلس- وتحديد المعنى الذي توجهت إليه إرادته.

2- فيما يخص استعمال التحفظات التفسيرية التحديدية

باستعماله تقنية التحفظات التفسيرية التحديدية، نجد أن المجلس الدستوري لجعل الأحكام المراقبة مطابقة للدستور يتجاوز مسألة تحديد المعنى المطابق للدستور، بل يقوم بمسح- استعمال الممحاة- جميع الأجزاء أو العناصر من النص المراقب، التي تعتبر غير مطابقة للدستور، ويقوم بإعادة صياغتها من جديد-استعمال القلم- لتكون مطابقة للدستور.

(1) قرار رقم 4 - ق ق م د / 91، سابق الذكر.

(2) رأي رقم 05 / ر. م د / 11 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدّد كميّيات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ج.ج عدد 1 مؤرخة في 14 يناير 2012.

(3) Bachir Yelles Chaouche, *le conseil constitutionnel en Algérie*, op.cit., p.164.

فهو يقوم بإنشاء قواعد معيارية جديدة مختلفة تماما عن القاعدة الأصلية التي أنشأها البرلمان وصادق عليها بغرفتيه، مما يثير إشكال حول انتساب تلك القاعدة المعيارية الجديدة المركبة من صياغتين، واحدة للمشروع الأصلي وأخرى للمجلس الدستوري، وما هو التأسيس القانوني لهذا النص المركب؟⁽¹⁾

فإذا سلمنا أن النص ينسب للبرلمان، نجد أن المجلس الدستوري أحل إرادته محل إرادة البرلمان لإنتاج معايير تشريعية جديدة ونسبها لهذا الأخير، على اعتبار أن المجلس ينأى بنفسه عن الحل محل البرلمان، وكأنه يجد إخراج في شرعية هذه الوظيفة،⁽²⁾ وهو ما لمسناه في عدة نماذج من اجتهاداته والتي تناولنا أمثلة منها أعلاه.

ومع ذلك نجد أن المجلس الدستوري أصبح يتقاسم سيادة وضع القوانين مع البرلمان في الحدود والأشكال التي يقررها،⁽³⁾ ويتمتع في ذلك بحرية واسعة، الأمر الذي جعله يطور من تقنيات تدخلاته الإيجابية في الوظيفة التشريعية.

وهو ما بدى جليا في رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور لسنة 1999، وخاصة المادة 99 منه التي كانت تنص على " يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بالتناوب." فقام المجلس الدستوري بإعادة صياغتها لتصبح على الشكل التالي " يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة 88 الفقرات 2، 3 و 5 والمواد 91 الفقرة 2، 93، 95، 102 الفقرة الأخيرة، 130 الفقرة 2، 176 و 177 من الدستور.

ويرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا رئيس المجلس الشعبي الوطني في الحالة المنصوص عليها في المادة 90 الفقرة 4 من الدستور."⁽¹⁾

(1) Voir dans ce sens: Ibid.p165.

(2) Ibid.p166.

(3) أنظر في نفس المعنى: سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مرجع سابق ص.60.

فبعدما كان شكل المادة يتكون من فقرة وحيدة، أصبح لدينا في شكلها الجديد فقرتان أما بخصوص المضمون؛ " فبعدما جاءت المادة بصياغة المشرع عامة وغير مفصلة أصبحت بصياغة المجلس الدستوري أكثر تفصيل بحيث حدد هذا الأخير جميع الحالات الممكنة لرئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين؛ الحالات الخاصة برئيس مجلس الأمة والحالة الخاصة برئيس المجلس الشعبي الوطني." (2)

مما يجعلنا نستنتج أن المجلس الدستوري اعتبر أن الانتاج التشريعي لأحكام المادة 99 محل الرقابة لم يكتمل، الأمر الذي استدعى استكمالها بواسطة التحفظات التحديدية فالمجلس - ربحا للوقت - يحل محل المشرع لإنتاج قاعدة قانونية كاملة.

وفي أخير المطاف نجد أن الصياغة الجديدة للمادة 99 من القانون العضوي محل الاخطار التي وضعها المجلس الدستوري هي التي ظهرت في النص الرسمي المنشور في الجريدة الرسمية،⁽³⁾ وبالمقابل اختفت الصياغة الأولية التي صادق عليها البرلمان بغرفتيه وهو ما يؤكد أنه ثمة مشاركة واسعة من طرف المجلس في صياغة النصوص التشريعية.⁽⁴⁾

وبمناسبة رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، للدستور، لسنة 2018، اعتبر المجلس الدستوري الجزائري أن استخدام المشرع العضوي الجزائري في المواد 11 (الفقرة الأولى) و 13 و 15 و 18 و 19 من القانون العضوي، كلمة "إخطار" قد يفهم منه أنه يمكن المحكمة العليا أو مجلس الدولة إخطار المجلس الدستوري، وأنه يمكن الجهة القضائية المعنية بالفصل في النزاع إخطار المحكمة العليا أو مجلس الدولة وأنه يمكن المتقاضى إخطار المحكمة العليا أو مجلس الدولة مباشرة، " الأمر الذي جعله يحل إرادته محل إرادة المشرع العضوي ويعيد صياغة تلك المواد بحذف كلمة إخطار واستبدالها بكلمتي "يثار الدفع بعدم الدستورية" و " عند إحالة الدفع إليه"، اعتبارا " أن المادة 187 من الدستور حددت، على سبيل الحصر، جهات إخطار

(1) رأي رقم 08/ر.ق.ع / م.د / 99، سابق الذكر.

(2) Voir: Bachir Yelles Chaouche, *Le conseil constitutionnel en Algérie*, op.cit.p166.

(3) أنظر في نفس المعنى: سعيد بوشعير، *المجلس الدستوري في الجزائر*، مرجع سابق، ص.128.

(4) Voir: Bachir Yelles Chaouche, *Le conseil constitutionnel en Algérie*, op.cit.p163.

المجلس الدستوري في رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول، إضافة إلى خمسين نائبا أو ثلاثين عضوا من مجلس الأمة،

واعتبارا أنه يمكن إخطار المجلس الدستوري عن طريق الدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، طبقا لأحكام المادة 188 من الدستور التي خولتهما إحالة الدفع للمجلس الدستوري وليس إخطاره⁽¹⁾.

فالمجلس الدستوري الجزائري اعترض على مصطلح "إخطار" المستعمل في تلك المواد -المقتبسة من المادة الأولى من القانون العضوي الفرنسي رقم 1523-2009 المتعلق بتطبيق المادة 61-1 من الدستور الفرنسي⁽²⁾، التي أدرجت المواد 23-23 و 5 و 23-7 لتنظيم المادة 23 من القانون العضوي رقم 1067-58 المتعلق بالمجلس الدستوري الفرنسي⁽³⁾ -على اعتبار أنه غير دستوري، في حين وجدنا أن المجلس الدستوري الفرنسي لم يعترض على استعمال ذات المصطلح.

(1) رأي رقم 03/ر.ق.ع.م.د/18، سابق الذكر.

(2) LOI organique n°2009-1523 du 10 décembre 2009, relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, JORF n°0287 du 11 décembre 2009, disponible sur le site internet suivant : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/QPC/lo_2009_1523_10dec2009.pdf, dernière visite le 30/10/2018 à 10 :01.

(3) LOI organique n°2009-1523, op.cit., Article 1^{er}. « Après le chapitre II du titre II de l'ordonnance no 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, il est inséré un chapitre II bis ainsi rédigé « CHAPITRE II BIS, De la question prioritaire de constitutionnalité,» Section 1 : Dispositions applicables devant les juridictions relevant du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation :

« Art. 23-3. – Lorsque la question est transmise, la juridiction sursoit à statuer jusqu'à réception de la décision du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation ou, s'il a été saisi, du Conseil constitutionnel. Le cours de l'instruction n'est pas suspendu et la juridiction peut prendre les mesures provisoires ou conservatoires nécessaires. »

« Art. 23-5. – .. En tout état de cause, le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation doit, lorsqu'il est saisi de moyens contestant la conformité d'une disposition législative, d'une part, aux droits et libertés garantis par la Constitution et, d'autre part, aux engagements internationaux de la France, se prononcer par priorité sur le renvoi de la question de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.

« Le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation dispose d'un délai de trois mois à compter de la présentation du moyen pour rendre sa décision. Le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité dès lors que les conditions prévues aux 1o et 2o de l'article 23-2 sont remplies et que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux.

« Lorsque le Conseil constitutionnel a été saisi, le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation sursoit à statuer jusqu'à ce qu'il se soit prononcé. Il en va autrement quand l'intéressé est privé de liberté à raison de l'instance et que la loi prévoit que la Cour de cassation statue dans un délai déterminé. Si le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation est tenu de se prononcer en urgence, il peut n'être pas sursis à statuer. »

ومع ذلك انتقد هذا الأخير من طرف بعض الفقه الدستوري الفرنسي، على اعتبار أن استعمال التحفظات التفسيرية يولد بطبيعته تدخل عميق في ممارسة الوظيفة التشريعية،⁽¹⁾ ويجعل تأثير المجلس المعياري يتزايد بسرعة ويشكل عقبة حقيقية في وجه سيادة البرلمان في وظيفته التشريعية ومساسا باستقلالته المكفولة دستوريا في ظل مبدأ الفصل بين السلطات.⁽²⁾

فبالعودة إلى المادة 188 من الدستور الجزائري نجد ما تنص على ما يلي " يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.

تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذه الفقرة بموجب قانون عضوي.

فبتحليلنا لهذه المادة لفت انتباهنا أربع كلمات مفتاحية هامة: إخطار، بالدفع بعدم الدستورية، إحالة، يدعي.

- فمصطلح "إخطار" في هذه المادة يدل على أنه يمكن إخطار المجلس الدستوري بواسطة فاعل جديد في نظام الإخطار إضافة للفاعلين التقليديين المتمثلين في رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتا البرلمان بالإضافة إلى الفاعلين الجدد الذين أضافتهم المادة 187 من الدستور المتمثلين في الوزير الأول وخمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة.

« Art. 23-7. – La décision motivée du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation **de saisir** le Conseil constitutionnel lui est transmise avec les mémoires ou les conclusions des parties. Le Conseil constitutionnel reçoit une copie de la décision motivée par laquelle le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation décide de ne pas le saisir d'une question prioritaire de constitutionnalité. Si le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation ne s'est pas prononcé dans les délais prévus aux articles 23-4 et 23-5, la question est transmise au Conseil constitutionnel...»

(1) Bertrand Mathieu, "le conseil constitutionnel législateur positif", op.cit.p9.

(2) Olivier Bonnefoy, **Les relations entre Parlement et Conseil Constitutionnel: les incidences de la question prioritaire de constitutionnalité sur l'activité normative du Parlement**, thèse de doctorat droit, université de Bordeaux, France, 2015, p40.

لكن بالمقابل لم تحدد لنا صراحة؛ من هو هذا الفاعل الجديد؟، بحيث وضحت فقط أن الاخطار يتم عن طريق الدفع بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة.

-أما مصطلح بالدفع بعدم الدستورية حدد لنا موضوع الإخطار .

-بينما مصطلح إحالة عبر في المادة عن كيفية إخطار المجلس الدستوري بهذا الدفع المثار وحدد الهيئات المسؤولة عن عملية الإحالة؛ وهما مجلس الدولة والمحكمة العليا.

-فيما وجدنا أن مصطلح يدعي حدد لنا الأمور التالية: من يحق له الدفع، الجهة القضائية المثار أمامها، ومحل الدفع(الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور).

وهو ما نستنتج منه أن إخطار المجلس الدستوري وفقا للمادة 188 عملية مركبة ومشاركة بين عدة فاعلين:

- أحد الأطراف يثير الدفع (نقطة بداية الإخطار).

- المحكمة التي أثير الدفع أمامها تفحصه وترسله إلى إحدى هيئات الهرم القضائي حسب الحالة (مرحلة وسطى لكن يمكن أن تمثل مرحلة نهائية في حالة رفض الدفع).

- المحكمة العليا ومجلس الدولة لإحالة الدفع إلى المجلس الدستوري(مرحلة حاسمة لوصول الدفع للمجلس الدستوري).

لكن نتيجة تلك الأفعال باختلاف تسمياتها ألا تؤدي في آخر المطاف إلى إخطار المجلس الدستوري؟

الأمر الذي يجعلنا نستنتج أن استعمال التحفظات التفسيرية من طرف المجلس الدستوري الجزائري لحذف كلمة إخطار كانت غير مبررة وولدت تدخل أعمق في ممارسته الوظيفة التشريعية، مقارنة بنظيره الفرنسي الذي تغاضى عنها، بالرغم من تبني المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ الفصل بين السلطات صراحة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، وبالرغم من اعتراف المجلس صراحة بانفراد البرلمان بالتشريع، حيث اعتبر أن

المؤسس الدستوري حول المشرّع تحديد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، وحدد له حصريا موضوع القانون العضوي في هذا المجال.⁽¹⁾

3- فيما يخص استعمال التحفظات التوجيهية أو الأمرة

مساهمة القاضي الدستوري في التشريع عن طريق التحفظات التفسيرية التوجيهية يعتبر أقل تأثير على سيادة البرلمان التشريعية، على اعتبار أن المجلس يقوم بتوجيه المشرع حول كيفية صياغة النصوص التشريعية في المستقبل فقط، بحيث يعود لهذا الأخير أمر صياغة تلك الأحكام المستقبلية شكلا ومضمونا.

ومع ذلك اعتبر بعض الفقهاء أن تلك القواعد المعيارية التوجيهية التي يصدرها القاضي الدستوري للمشرع تعتبر فعلا تدخل حقيقي-بالمعنى التقني- في الوظيفة التشريعية، على أساس أن القاضي الدستوري يوضح للمشرع ما يتوجب أن تتضمنه الأحكام التشريعية المستقبلية لتكون متطابقة مع الأحكام الدستورية.⁽²⁾

فإضافة للتحفظات التحديدية والبناءة المساهمة على التوالي في إعادة صياغة النص التشريعي لي مطابق الدستور أو لتصحيح معناه، وجدنا أن البرلمان يتلقى إيعازات من القاضي الدستوري عن طريق التحفظات التوجيهية، مما جعل البعض يعتبر "أن هذا التدخل في العملية التشريعية غير مشروع."⁽³⁾

ولإحاطة بهذا الحكم الفقهي ومدى تأسيسه، سنتناول في النقطة الموالية حجية التحفظات التفسيرية.

ثانيا: مدى اكتساب التحفظات التفسيرية حجية الشيء المقضي به

في ظل هذا التزايد المستمر للمساهمة المعيارية للقاضي الدستوري، وعلى اعتبار أن التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 لم يكرس التحفظات التفسيرية كآلية من آليات

(1) رأي رقم 03/ر.ق.ع.م/د.18، سابق الذكر.

(2) Christian Behrendt, **le juge constitutionnel, un législateur- cadre positif (une analyse comparative en droit Français, Belge et Allemand)**, Thèse de Doctorat, Droit, Panthéon-Sorbonne, L.G.D.J, Paris, France, 2006 pp450-451.

(3) Olivier Bonnefoy, op.cit. p37.

الرقابة الدستورية للنصوص التشريعية - بالرغم من أن القضاء الدستوري أخذ حصة الأسد من التعديلات-، يحق لنا أن نطرح التساؤل التالي:

من أين يستمد المجلس الدستوري الجزائري الأساس والقوة الإلزامية لتلك التقنية التي أصبحت هي الأصل والطريقة الكلاسيكية للرقابة (إعلان دستورية أو عدم دستورية النص المراقب) هي الاستثناء؟

فقبل الإجابة على هذا التساؤل، لا بأس أن نعرض على مختلف الآراء الفقهية التي تطرقت للمسألة (1) وكيف تعامل المجلس الدستوري الفرنسي معها (2) لنستنتج كيف برر المجلس الدستوري الجزائري اكتساب تلك التحفظات التفسيرية حجية الشيء المقضي به (3).

1- الآراء الفقهية حول مشروعية استخدام التحفظات التفسيرية

طرحت التحفظات التفسيرية في الفقه القانوني المقارن وخاصة الفرنسي منه إشكالية الأساس القانوني لها، على اعتبار أنه لا نجد لها أثر لا في الدستور الفرنسي لسنة 1958 ولا في النص المتعلق بالمجلس الدستوري الفرنسي، فهذان النصان يتيحان احتمالين فقط أمام المجلس لتوقيع الجزاء، إما أن يكون النص مطابق للدستور أو مخالف له، أي غير مطابق للدستور. (1)

ولتوضيح هذا الجدل الفقهي المطروح، سنحاول التطرق لبعض الآراء من خلال النقاط الموالية.

أ- التفسير مرتبط بعلاقة الدستورية بين الدستور والنص المراقب

يرى بعض الفقه الفرنسي أن الأساس القانوني للتحفظات التفسيرية التي يستخدمها المجلس الدستوري يوجد ضمن إطار ممارسته لوظيفته الرقابية؛ بحيث يقيم هذا الأخير علاقة دستورية بين قاعدة أدنى محددة ودقيقة (نص تشريعي) وقاعدة أسمى وأكثر عمومية (الدستور). فهذه العلاقة التي يقيمها المجلس الدستوري، تتطلب منه كأي قاض يقوم بتطبيق القانون على واقعة معينة للفصل في النزاع، أن يستعمل حتما التفسير، (2) على

(1) Voir dans ce sens : Guillaume Drago, *l'exécution du conseil constitutionnel, l'effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois*, op.cit. p149

(2) Voir dans ce sens : Ibid. p.150.

اعتبار أن هذا الأخير يعد عملية فكرية مرتبطة أصلاً بوظيفة المجلس ووسيلة ضرورية لممارسته الرقابة، لأن توقيع الجزاء على القانون بمطابقته أو عدم مطابقته لمبدأ دستوري يحتم على المجلس أن يحدد مدلول هذا المبدأ الدستوري (الحق أو الحرية) من جهة والمعنى الحقيقي للقانون موضوع الرقابة من جهة أخرى.⁽¹⁾

وهو ما ارتأه معلم فينا الفقيه "كلسن" بأن أي جهاز مكلف بتطبيق القانون يتحتم عليه أن يقوم بتفسير القواعد التي كلف بتطبيقها، فالتفسير يعتبر مجموع العمليات الفكرية التي تصاحب بالضرورة عملية تطبيق القانون في تدرجه من المرتبة الأعلى إلى المرتبة الأدنى.⁽²⁾

فلكي تكون هناك علاقة مطابقة بين القانون والدستور، يتوجب على المجلس الدستوري أن يقيم تفسير مزدوج؛ تفسير أحكام الدستور المطبقة على القانون محل الرقابة، من جهة، وتفسير هذا الأخير من جهة أخرى، لاستخلاص مطابقته للدستور.⁽³⁾ فنجد أن عملية التفسير ضرورة حتمية للتمكن من معرفة مدى مطابقة النصوص المعروضة على الهيئة الرقابية، للدستور.

ب- التفسير مرتبط بالقواعد التي يضعها المجلس والنص المراقب

يرى جانب آخر من الفقه أن القاضي الدستوري بتفسيره للدستور يضع قواعد معيارية يناقش بها المؤسس الدستوري، فهو يعتبر مؤسس شريك، الأمر الذي يجعله يحدد لنفسه اختصاصات غير واردة في الدستور، وبالتالي الرقابة على دستورية القوانين تعتبر تدرج بين القواعد التي وضعها القاضي الدستوري وتلك الخاضعة لرقابته.⁽⁴⁾

فتصبح السلطات العامة خاضعة للدستور، حسب التفسير الذي يحدده الجهاز المكلف بالرقابة، باعتباره يندرج ضمن تدرج القواعد القانونية، بمعنى أن الدستور ما هو إلا نتيجة للتفسير المعطاة له، على اعتبار أن هاته الأخيرة تقوم بإعادة خلقه وإبداعه.⁽⁵⁾

(1) Dominique Rousseau, **Droit du contentieux constitutionnel**, op.cit. pp.127-128.

(2) Hans Kelsen, op.cit, p.335.

(3)Guillaume Drago, **l'exécution des décisions du conseil constitutionnel, l'effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois**, op.cit. p.150.

(4)Michel Troper, **le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle**, Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmman, éditions Cujas, France, 1977, p.148.

(5)Ibid, p.145.

ويؤسس هذا الاتجاه وجهة نظره هذه على أن القاضي الدستوري عند رقابته لقاعدة قانونية يقوم بتفسير القاعدة القانونية التي علوها، فهذا التفسير يتولد عنه قاعدة ثالثة تعلوا سابقتها؛ بمعنى أن القاضي الدستوري لا يتقيد بأي قاعدة من هذه القواعد.⁽¹⁾

وكننتيجة لما تقدم نجد أن هذا الاتجاه يقر للقاضي الدستوري إمكانية وضع مبادئ تسمو على الدستور لتحديد اختصاصاته.

ويضربون مثالا على ذلك القضية الشهيرة لماربوري ضد ماديسون، التي اعترفت فيها المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية لنفسها باختصاصها في رقابة دستورية القوانين.⁽²⁾

فانطلاقا من تلك الآراء، نجد أن عملية التفسير ترتبط ارتباطا وثيقا بعملية تطبيق القانون لكن تبقى التحفظات التفسيرية أو التفاسير المطابقة تطرح إشكالية قيمتها القانونية ولمعرفة كيف أسس لها المجلس الدستوري الفرنسي، يتوجب علينا دراسة الموضوع في النقطة الموالية.

2- تأسيس المجلس الدستوري الفرنسي لحجية التحفظات التفسيرية

أكد المجلس الدستوري الفرنسي مبكرا من خلال قراره المؤرخ في 16 جانفي 1962 أن التفاسير المطابقة الواردة في أسباب قراراته تتمتع بنفس القوة الإلزامية التي يتمتع بها منطوق القرار، على اعتبار أن تلك الأخيرة تشكل دعما ضروريا وأساسا لتلك القرارات.⁽³⁾

وعليه وبالرغم من أن المجلس الدستوري الفرنسي لا يعيد التفاسير المطابقة في منطوق قراره إلا أنه يستمد القوة الإلزامية لتلك الأخيرة، شأنها شأن قراراته من الفقرة الأولى من المادة 62 من الدستور الفرنسي التي تنص على أن "النص الذي يصرح بعدم دستوريته على أساس المادة 61-1 لا يمكن إصداره أو وضعه حيز

(1) Michel Troper, op.cit., p.150.

(2) Ibid, pp.147-148.

(3) "...que l'autorité des décisions visées par cette disposition s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même..."
Décision n° 62-18 L du 16 janvier, Nature juridique des dispositions de l'article 31 (alinéa 2) de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole, disponible en ligne sur le site suivant :
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1962/6218L.htm>, dernière visite le 07/11/2018 à 21 :33.

التطبيق...⁽¹⁾، إضافة إلى الفقرة الأخيرة من نفس المادة والتي تنص على أن "...قرارات المجلس الدستوري غير قابلة لأي طعن وهي ملزمة للسلطات العمومية ولجميع السلطات الإدارية والقضائية."⁽²⁾

فمن هذا المنطلق يؤكد بعض الفقه الفرنسي على الطابع الإلزامي للتحفظات التفسيرية ويعتبرونها جزء لا يتجزأ من القانون، على اعتبار أنه بدون التفسير الذي أعطاه المجلس الدستوري للقانون لا يمكن أن يتم إصدار هذا الأخير ونشره ليدخل حيز التنفيذ، وبالتالي تكتسي التحفظات التفسيرية نفس القيمة الإلزامية للقانون.⁽³⁾

فبالرغم من تأييد هؤلاء الفقهاء لموقف المجلس الدستوري الفرنسي لاستعمال التحفظات التفسيرية، إلا أنهم اعتبروا أن الإفراط في استعمالها من طرف هذا الأخير يفتح المجال واسعا للسلطة التقديرية للجهات المطبقة للقانون في التقيد بتلك التفسير من عدمه في ظل عدم تمكن المجلس من التأكد من أنه قد تم تطبيقها بشكل سليم لذلك طالبوا من المجلس جعل مسألة اللجوء للتحفظات التفسيرية استثناء وليس الأصل على اعتبار أن تلك الأخيرة تضيي الغموض على القرارات، فلا تتميز بالطابع القطعي المألوف بالنسبة للقرارات القضائية.⁽⁴⁾

فبالرغم من هذه الانتقادات الموجهة لاستعمال التحفظات التفسيرية استمر المجلس الدستوري الفرنسي في استعمال التحفظات التفسيرية، بحيث لا يكاد يخلو أي قرار من تلك التقنية خلال رقابته لجميع أصناف القوانين المعروضة عليه.⁽⁵⁾

وسار على نهجه المجلس الدستوري الجزائري منذ آرائه وقراراته الأولى، فما هو سند هذا الأخير لإسباغ الحجية على تحفظاته التفسيرية؟

(1) Article 62/ Alenia 1 du constitution Française " Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application. "

(2)Article 62/ Alenia 1 du constitution Française « Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles, disponible en ligne sur le site suivant :

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1962/6218L.htm>, dernière visite le 07/11/2018 à 21 :56.

(3)Guillaume Drago, **l'exécution du conseil constitutionnel, l'effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois**, op.cit., p157.

(4) Guillaume Drago , **contentieux constitutionnel Français**, P.U.F, paris, 2^e édition, 2006, p536.

(5)Frank Moderne, **la déclaration de conformité sous réserve**, in FAVOREU Louis (éd.) **Le Conseil constitutionnel et les partis politiques**, Economica, PUAM, 1988, p96.

3- تأسيس المجلس الدستوري الجزائري لحجية التحفظات التفسيرية

دأب المجلس الدستوري منذ آرائه وقراراته الأولى على إعادة التحفظات التفسيرية التي يبيدها في اعتبارات الرأي أو القرار في المنطوق، "حتى يكسيها بنفس القوة الالزامية للرأي أو القرار"⁽¹⁾ مستندا في ذلك على تفسيره للفقرة الأولى من المادة 163 من دستور سنة 1996.⁽²⁾

فنجده يشمل شكل منطوق الرأي أو القرار بثلاث نقاط أساسية:

- التصريح بعدم الدستورية: يتضمن جميع الأحكام التي قرر المجلس بعدم مطابقتها للدستور.

- التصريح بالمطابقة بتحفظات: فيقوم هنا المجلس بالتذكير بالأحكام التي ربط دستوريتهما بالتحفظات التفسيرية التي أبداهما في اعتبارات الرأي أو القرار، فتأتي على حسب سبيل المثال بالشكل التالي: " يصرح بأن المادتين 17 و 32 مطابقتين جزئيا للدستور مع التحفظات المعبر عنها أعلاه."⁽³⁾

- وأخيرا التصريح بالمطابقة.

وبالتالي فهو كان يكسبها بالحجية القانونية التي تكتسبها أحكامه تأسيسا على المادة 169 من دستور سنة 1996⁽⁴⁾ والمادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمله.⁽⁵⁾

(1) Bachir Yelles Chaouche, *Le conseil constitutionnel en Algérie*, op.cit.p161.

(2) بالرغم من أن صياغة المادة 163 من دستور 96 جاءت عامة بحيث جاء فيها "يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور".

(3) قرار رقم 2 - ق - ق - م د - 8، سابق الذكر.

(4) تنص المادة 169 من دستور 96 على ما يلي: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس".

(5) كانت تنص المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000، سابق الذكر، على ما يلي: "آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وغير قابلة لأي طعن".

- وتجدر الإشارة أن بعض أساتذة القانون يرون أن هذه المادة كانت تفتقد للشرعية وتتجاوز أحكام الدستور، لعدم وجود نص دستوري صريح في الوثيقة الدستورية لسنة 1996، يؤيد بأن قرارات المجلس نهائية وملزمة لجميع السلطات، لكن المجلس في ظل قصور الوثيقة الدستورية كان مضطرا لإصدار هذا الحكم ضمن نظامه الداخلي خاصة بعد الطعن الذي رفعته حركة مجتمع السلم سنة 1999 أمام مجلس الدولة على إثر عدم قبول المجلس

وبالإضافة إلى هذا التضمين للتحفظات في منطوق الرأي أو القرار لإعطائها القوة الإلزامية، نجد أن المجلس الدستوري الجزائري يعطيها الصياغة الأمرة معلنا عن الشروط التي بموجبها سيكون في المستقبل القانون مطابقا للدستور، باستعماله العبارات التالية: " أن المادة... مطابقة للدستور شريطة مراعاة التحفظات المذكورة أعلاه، أو عبارة" في ظل هذا التحفظ فإن أحكام المواد... لا تتعارض مع أي حكم من أحكام الدستور " أو عبارة" تعتبر المادة أو الفقرة...مطابقة جزئيا للدستور شريطة مراعاة التحفظات المذكورة أعلاه."⁽¹⁾

فمن دون هذه الضمانات الكافية، ستكون التحفظات التفسيرية مجرد استشارات قانونية للمخاطبين بها، على العموم، ولترشيد أعضاء البرلمان فقط، على الخصوص.⁽²⁾

على العموم نجد أن قرارات وآراء وتحفظات المجلس الدستوري لقيت احتراما والتزاما من البرلمان، بالرغم من أنها اعتبرت تعدي صارخ على سيادة هذا الأخير في إعداد القانون والتصويت عليه.

أما بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، وتبني المؤسس الدستوري مضمون نص المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000، في الفقرة الثالثة من نص المادة 191 من الدستور، أصبح المجلس الدستوري يجد القوة الإلزامية للتحفظات التفسيرية في نص هاته الأخيرة.

فأكد المجلس على حجية آرائه وقراراته من خلال نص المادة 71 من النظام المحدد لقواعد عمله لسنة 2016، استنادا على الفقرة الأخيرة من المادة 191 من الدستور.⁽³⁾

الدستوري ترشح رئيسها للانتخابات الرئاسية التي جرت في أبريل سنة 1999، ففضى هذا الأخير بعدم الاختصاص، لأكثر تفصيل راجع: محمد ضيف، مرجع سابق، ص.163.

(1) نفس المرجع، ص.166.

(2) أنظر في نفس المعنى: محمد منير حساني، "حجية الاجتهاد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي"، مرجع سابق، ص.329.

(3) تنص المادة 71 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016، سابق الذكر، على ما يلي " آراء وقرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية طبقا للمادة 191(الفقرة3) من الدستور."

ولضمان التطبيق الكلي لمبدأ حجية الشيء المقضي فيه لتحفظاته، أصبح المجلس الدستوري يلزم البرلمان بأن يدرج في تأشيراته النص المعروض عليه لمطابقته للدستور الأحكام التشريعية التي جاء التصريح بمطابقتها للدستور مقيدا بتحفظ تفسيري.

وهو ما لمسناه عمليا ابتداء من رأيه المتعلق بمطابقته النظام الداخلي لمجلس الأمة سنة 2017، للدستور، والذي جاء فيه: "... -فيما يخص الإشارة إلى التحفظات التفسيرية ضمن تأشيراته النظام الداخلي لمجلس الأمة، موضوع الإخطار :

- اعتبارا أن المادة 191 (الفقرة 3) من الدستور تنص على أن آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية،

- واعتبارا أن قصد المؤسس الدستوري من ذلك هو إقرار أن الآراء والقرارات التي يتخذها المجلس الدستوري تكتسي حجية الشيء المقضي فيه، سواء في أسبابها أو منطوقها، واعتبارا أن المجلس الدستوري في ممارسته لصلاحياته الدستورية، فإنه عندما يصرح بمطابقة حكم تشريعي أو تنظيمي للدستور شريطة مراعاة التحفظ التفسيري الذي يقيد به التصريح بالمطابقة، فإن هذا التحفظ يكتسي هو أيضا، حجية الشيء المقضي فيه، ويلزم السلطات بتطبيقه وفق التفسير الذي أعطاه المجلس الدستوري لهذا الحكم، واعتبارا أن هدف تسهيل تطبيق هذه التحفظات، والتي لا يمكن فصلها عن الأحكام التشريعية أو التنظيمية المعنية بها، يقتضي بأن تدرج في تأشيراته النص المعروض على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور، الأحكام التشريعية التي جاء التصريح بمطابقتها للدستور مقيدا بتحفظ تفسيري، واعتبارا بالنتيجة، فإن إدراج هذه الأحكام ضمن تأشيراته النظام الداخلي لمجلس الأمة موضوع الإخطار، يعد ضمانا أساسيا للتطبيق الكلي لمبدأ حجية الشيء المقضي فيه." (1)

وأكد على تلك الحجية مرة أخرى في المنطوق من خلال نصه على ما يلي: "يضاف إلى تأشيراته النظام الداخلي لمجلس الأمة موضوع الإخطار:

(1) رأي رقم 02/ر.ن.د.م.د/17، سابق الذكر.

"- وبعد الأخذ برأي المجلس الدستوري، مع مراعاة التحفظات التفسيرية الواردة بشأن الأحكام والمواد 3 (الفقرة الأخيرة) و13 (المطلة 14) و45 و58 و92 (الفقرة 2) و102 (الفقرة 3) و118 (الفقرة 5) و128 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، موضوع الإخطار."

وفي رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور سنة 2018، أكد المجلس الدستوري مرة أخرى على حجية التحفظات التفسيرية وضرورة إدراجها ضمن تأشيرات هذا القانون العضوي ضماناً للتطبيق الكلي لهاته الأخيرة، فجاءت الأسباب التي أسس عليها المجلس اكتساب التحفظات التفسيرية حجية الشيء المقضي به، نفسها التي وردت في رأيه المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس الأمة المذكور في الفقرة السابقة.⁽¹⁾

وللتأكيد على تلك الحجية أضاف المجلس هذه المرة في منطوق هذا الرأي عنوان رابع مفاده " فيما يخص الإشارة إلى التحفظات التفسيرية ضمن تأشيرات القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، موضوع الإخطار:

-إضافة إلى تأشيرات القانون العضوي، موضوع الاخطار:

"-بعد أخذ رأي المجلس الدستوري، مع مراعاة التحفظات التفسيرية حول الأحكام والمواد 5 و15 نقطة 7 و26".⁽²⁾

وأكد مرة أخرى المجلس على حجية التحفظات التفسيرية بمناسبة رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، للدستور لسنة 2018، بحيث جاءت ضمن الاعتبارات نفس الأسباب التي أسس عليها تلك الحجية وبفس الصياغة، واستعمل في المنطوق نفس العنوان المتعلق بالإشارة إلى التحفظات التفسيرية ضمن القانون العضوي محل الرقابة وجاء في مضمونه: " - إضافة الى تأشيرات القانون العضوي موضوع الاخطار:

(1) رأي رقم 02/ر.ق.ع.م/د.18، سابق الذكر.

(2) نفس الرأي.

- " بعد أخذ رأي المجلس الدستوري، مع مراعاة التحفظات التفسيرية حول الأحكام والمواد 8 و9 و14 و21 و22".⁽¹⁾

فانطلاقاً من تلك الاجتهادات المذكورة أعلاه نستنتج أن المجلس الدستوري قام بتفسير المادة 191 (الفقرة الثالثة) بطريقة موسعة، بحيث قام باستنباط إرادة المؤسس الدستوري غير المعبر عنها صراحة في تلك الفقرة وهي أن الآراء والقرارات التي يتخذها المجلس الدستوري تكتسي الحجية المطلقة للشيء المقضي فيه، سواء في أسبابها أو منطوقها.

ولتكريس تلك الحجية، قام المجلس بتضمينها لآرائه وقراراته في الأسباب والمنطوق على حد سواء، على عكس المجلس الدستوري الفرنسي التي اقتصرها على الأسباب فقط واعتبر أن هاته الأخيرة تتمتع بنفس القوة الإلزامية التي يتمتع بها منطوق القرار.

وضماماً لعدم مخالفتها مستقبلاً من طرف السلطات المخاطبة بها (البرلمان أو الإدارة والقضاء) ألزم المجلس الدستوري الجزائري المشرع بإدراج التحفظات التفسيرية ضمن تأشيرات النصوص التي تخضع لرقابته، وبالتالي ستظهر ضمن النص المنشور في الجريدة الرسمية.

فالمقصود هنا التحفظات التفسيرية البناءة والتوجيهية، على اعتبار أن التحفظات التفسيرية التحديدية يقوم من خلالها المجلس الدستوري بنفسه - عن طريق الحذف والاضافة - جعل الأحكام المشوبة بعيب عدم الدستورية مطابقة للدستور، وبالتالي سيتم إدماجها في صياغة القانون الذي سيظهر في الجريدة الرسمية.

وبهذا الإدراج للتحفظات التفسيرية ضمن تأشيرات النصوص القانونية، يكون المجلس الدستوري قد وضع حلاً نهائياً للمشكلة الذي كان واقعا في تنفيذ تلك الأخيرة من طرف القضاة على وجه الخصوص، حيث عملياً يجهل معظمهم اجتهادات المجلس الدستوري بخصوص القوانين التي يطبقونها، بسبب صعوبة العلم بتلك التفسيرات التحفظية من جهة

(1) رأي رقم 03/ر.ق.ع.م.د/18، سابق الذكر.

وتكوين القضاة الذي لا يركز على اجتهادات المجلس الدستوري بوصفه ليس ضمن الهرم الهيكلي للقضاء، من جهة أخرى.⁽¹⁾

كما نستنتج من هذا الإدراج للتحفظات التفسيرية ضمن تأشيريات النصوص القانونية أن المجلس الدستوري ألزم البرلمان بالاعتراف بتلك الأخيرة كآلية عملية للرقابة الدستورية كمساهمة فعلية في التشريع، بالرغم من عدم النص عليها صراحة لا في الدستور ولا في النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري، وهو ما نعتبره إصرار من المجلس وتمسك منه بهذه التحفظات وبقوتها الإلزامية.

فهذا الإلزام بإدراج التحفظات التفسيرية ضمن التأشيريات له تأثير واضح على غرفتي البرلمان خاصة فيما يتعلق بنظامهما الداخلي الذي يعد المجال السيد لتنظيم طريقة عملهما وعلى اعتبار أن النظام الداخلي لا يخضع لعملية الإصدار من طرف رئيس الجمهورية. ولكن تجدر الإشارة أنه لا يتم إصدار النظام الداخلي محل المراجعة والشروع في تطبيقه إلى حين موافقة المجلس على النص بأكمله والتصريح بمطابقته للدستور.⁽²⁾

وهو ما يجعلنا نستنتج الصعود القوي للمجلس الدستوري الجزائري كسلطة فاعلة في الساحة الدستورية الجزائرية بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، وهو ما سيزيد من تأثير الرقابة الدستورية على سيادة البرلمان التشريعية مستقبلا، خاصة في مجال الرقابة السابقة الإلزامية التي تخص القوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، على اعتبار أن القوانين مجال محدود بالنسبة للمجلس الدستوري، فهي تتوقف على الإرادة السياسية للفاعلين في نظام الاخطار وفق المادة 187 من الدستور، بالنسبة للرقابة السابقة الاختيارية، وعلى آلية الدفع بعدم الدستورية من طرف أحد المتقاضين بإحالة من مجلس الدولة أو المحكمة العليا، في مجال الرقابة اللاحقة بتوفر الشروط المذكورة في المادة 188 من الدستور والمنظمة بالقانون العضوي رقم 18-16.

(1) أنظر في نفس المعنى: محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص.276.

(2) راجع بهذا الخصوص : محمد ضيف، مرجع سابق، ص.154.

وما يدعم هذه النتيجة التزايد الكمي لنسبة استعمال التحفظات التفسيرية بالنسبة للأحكام التي راقبها المجلس الدستوري، وخاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، فعلى إثر تطور آراء هذا الأخير، وجدنا أنه أصبح يستعمل التحفظات التفسيرية كأصل عام والإلغاء هو الاستثناء فهي في تزايد على حسب أهمية النص المراقب بحيث وصلت ذروتها سنة 2018، أين وصلت النسبة إلى % 92.31، في حين نجد تراجع نسبة الأحكام التي أعلن المجلس عن عدم مطابقتها للدستور، بحيث وصلت إلى % 7.69، مما يوحي بتوجه المجلس الدستوري بقوة إلى لعب دور إيجابي في العملية التشريعية وعدم الركون إلى الدور السلبي الكلاسيكي المتمثل في إعلان الدستورية أو عدم الدستورية.⁽¹⁾

(1) أنظر جدول مقتبس عن محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص. 231، معدل ومتمم من طرف الباحث بما يخدم البحث، وملحق رقم 03.

الباب الثاني: تأثير الرقابة الدستورية على سيادة البرلمان التشريعية: المظاهر والتقنيات

| السنوات | عدد القرارات / الآراء | عدد الأحكام المطابقة بتحفظات تفسيرية | عدد الأحكام المعلن عن عدم دستورتيتها | مجموع الأحكام المراقبة | نسبة التحفظات إلى مجموع الأحكام المراقبة | نسبة إعلان عدم الدستورية إلى الأحكام المراقبة |
|---------|-----------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|--|---|
| 1989 | 6 | 9 | 15 | 24 | 37,50% | 62,50% |
| 1997 | 4 | 4 | 7 | 11 | 36,36% | 63,64% |
| 1998 | 5 | 33 | 16 | 49 | 67,35% | 32,65% |
| 1999 | 2 | 15 | 6 | 21 | 71,43% | 28,57% |
| 2000 | 3 | 8 | 3 | 11 | 72,73% | 27,27% |
| 2001 | 1 | 7 | 10 | 17 | 41,18% | 58,82% |
| 2004 | 3 | 13 | 10 | 23 | 56,52% | 43,48% |
| 2007 | 2 | 2 | 1 | 3 | 66,67% | 33,33% |
| 2011 | 5 | 13 | 4 | 17 | 76,47% | 23,53% |
| 2012 | 2 | 3 | 3 | 6 | 50,00% | 50,00% |
| 2016 | 4 | 31 | 5 | 36 | 86,11% | 13,89% |
| 2017 | 2 | 34 | 6 | 40 | 85,00% | 15,00% |
| 2018 | 4 | 24 | 2 | 26 | 92,31% | 7,69% |
| المجموع | 43 | 196 | 88 | 284 | 69,01% | 30,99% |

خلاصة الباب الثاني

الوصول إلى نتيجة أن مبدأ سيادة البرلمان مجرد أسطورة، بتأثير اعتماد المؤسس الدستوري على الرقابة الدستورية، جعلتنا نبحت في هذا الباب عن مظاهر ذلك التأثير وتقنياته، وخاصة بعد ما اقتبس الدستور الجزائري تقنية الحصر التشريعي للبرلمان عن نظيره الفرنسي رغم اختلاف الظروف التاريخية، الأمر الذي جعل المجلس الدستوري يحرص في جل اجتهاداته على التأكيد على تلك التقنية لحصر البرلمان داخل اختصاصاته، متجاهلا دوره الأساسي وهو رقابة دستورية القوانين، الأمر الذي أدخل بالتوازن المؤسساتي للدولة بإمالة الكفة لصالح السلطة التنفيذية من خلال التأكيد والحماية لحق تلك الأخيرة في العملية التشريعية في جميع مراحلها، ناهيك عن حماية المجلس لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف العادية والاستثنائية إضافة إلى حراسته الدؤوبة لمجال التنظيمات، وهو ما جعله لا يساير نظيره الفرنسي الذي طور من تقنياته للمحافظة على التوازن المؤسساتي.

فكان أكبر تأثير للمجلس الدستوري الجزائري على سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه هو حرمان مجلس الأمة من سيادته الدستورية في التشريع والتأثير على تنظيم سلطة البرلمان الرقابية، بحيث حرص المجلس الدستوري على جعل الأسلحة التي منحها المؤسس الدستوري للبرلمان في مواجهة الحكومة أن تكون خالية من أي تأثير على استقرار الحكومة وبقائها، متأثرا بالنظام السياسي السائد.

وللعب هذا الدور الأساسي في حماية مكاسب النظام الرئاسي المشوه- المبني على تفوق السلطة التنفيذية-، وجد المجلس الدستوري نفسه مضطرا لاستيراد التقنيات والآليات التي وصل لها القضاء الدستوري المقارن لتوسيع مجال تدخله ولعب دور إيجابي كمساهم فعلي في التشريع، إلا أن عمق تلك المساهمة تزايد ليصل ذروته بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، وخاصة بعد دسترة حجية آراء وقرارات المجلس الدستوري والزاميتها في مواجهة باقي السلطات، الأمر الذي جعل سيادة البرلمان النسبية تتبخر في ظل غياب آليات صد فعالة.

خاتمة

خاتمة

لقد حاولنا في بحثنا هذا تحليل الإشكالية الرئيسية والأسئلة الفرعية المرتبطة بتحديد طبيعة العلاقة بين مبدأين دستوريين هامين في النظام السياسي الجزائري، ألا وهما: مبدأ سيادة البرلمان في إنتاج القاعدة القانونية نيابة عن الشعب، ومبدأ الرقابة الدستورية كآلية لاحترام الدستور وإرساء دولة القانون، من خلال التأصيل للمعنى الحقيقي للمبدأين في بيئتهما الأصلية وكيف تطورت العلاقة بينهما لتجسيد التكامل المؤسساتي وتجويد العمل التشريعي، رغم تناقضهما الظاهري.

فوجدنا أن المؤسس الدستوري الجزائري سنة 1963 قام بتوظيفهما في نفس الوقت من أجل إحداث تكامل بين المؤسسات الذي هو بصدد تكوينها تحت تأطير الحزب الواحد.

إلا أن الأمور سارت نحو تركيز السلطة ووحدها بهيمنة السلطة التنفيذية التي أسست لنظام رئاسي مشوه تطور بمرور الوقت حتى في ظل التراجع عن النظام الشمولي وتبني التعددية السياسية بعد دستور سنة 1989، وهو ما شكل حجر عثرة لتحقيق التكامل بين مبدأي سيادة البرلمان والرقابة الدستورية، بحيث وُظف المجلس الدستوري كحاجز أمام إنتاج القاعدة القانونية التي تمس بتلك الفكرة الايديولوجية الخاصة التي هندس لها المؤسس الدستوري بعناية لحصص مجال التشريع وإطلاق مجال التنظيم.

وقمنا في سبيل توضيح كيف أثر المجلس الدستوري على سيادة البرلمان في إنتاج القاعدة القانونية بتناول جملة من اجتهادات هذا الأخير وخاصة الحديثة منها على اعتبار أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد أحدث جملة من التغيرات الجوهرية على هيئة الرقابة الدستورية من حيث إطارها العضوي أو الوظيفي.

ولقد خالصنا في الختام إلى مجموعة من النتائج نلخصها فيما يلي:

- الغوص في البيئة الأصلية لمبدأ سيادة البرلمان جعلنا نتأكد من المسلمة التي مفادها: أن السيادة لم تعد مطلقة بسبب المتغيرات والمستجدات الدولية، مما جعل الفكر المعاصر يتجه إلى فكرة نسبية السيادة.

- أن الصلاحية التشريعية تعتبر أهم صلاحية ورمز السيادة الشعبية، لذلك وصفها المؤسس الدستوري الجزائري بممارسة السيادة وربطها بالبرلمان، فهي سيادة قانونية تتمثل في حق البرلمان في سن القاعدة القانونية، ولا تمتد إلى السيادة السياسية التي تبقى بيد الشعب ويمارسها عنهم الممثل الثاني المنتخب؛ رئيس الجمهورية الذي يتمتع بصلاحيات كبيرة وغير مسؤول سياسيا.

- أن الفلسفة البرلمانية المعقنة المستوردة من النظام الدستوري الفرنسي، وتتامي الصلاحية التشريعية للسلطة التنفيذية، نتج عنها زوال نظرية البرلمان المشرع الأوحد وبداية لنظرية المشرع المشارك، بمعنى سيادة البرلمان تكون وفق ما يحدده الدستور.

- أن المجلس الدستوري الجزائري يختص بمراجعة كل الأعمال الخاصة بالبرلمان سواء المتعلقة بتنظيمه كسلطة مستقلة عضوية ووظيفيا أو ما يعرف بالنظام الداخلي -المجال السيادي- إضافة لمجاله التشريعي -إنتاج القاعدة القانونية- وهو ما جعل المجلس الدستوري ظل الظليل للهيئة التشريعية، ليتأكد لدينا صورية مبدأ سيادة البرلمان في الجزائر المتواتر التنصيص عليها دستوريا في حين لم يراقب المجلس التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية رغم غزارتها، مما جعل هذا الأخير مجرد هيئة لحصر البرلمان داخل المجال التشريعي المحدد له، بيد رئيس الجمهورية المهيمن على تشكيلته بتعيين ثلث الأعضاء من بينهم الرئيس ونائبه.

- عدم كفاية الضمانات الخاصة باستقلالية المجلس الدستوري سواء المتعلقة بالاستقلال العضوي، الإداري أو المالي، على اعتبار أنه في تبعية للسلطة التنفيذية في ظل النظام الرئاسي المشوه، وهو ما أثر بشكل كبير على أداء المجلس، الأمر الذي جعله يؤكد على تقنية حصر التشريع البرلماني التي تصب في صالح السلطة التنفيذية، مع حماية مشاركة هذه الأخيرة في عملية إنتاج القاعدة القانونية، مخلا بذلك بالتوازن المؤسساتي في الدولة ومؤثرا بالتبعية على باقي وظائف البرلمان خاصة السياسية منها، وهو ما جعل دولة القانون في الجزائر ومبدأ الفصل بين السلطات مجرد شعارات صورية.

- أن مسالة دسترة حجية آراء المجلس الدستوري وقراراته من خلال نص المادة 191 من التعديل الدستوري 2016، أعطت لآراء وقرارات المجلس الدستوري القوة الكافية لتنفيذها من

باقي السلطات وأنها ليست مجرد أمور استشارية، لكن بالمقابل أثارت لدينا تساؤلاً تمثل في حالة تعسف المجلس الدستوري بأرائه وقراراته فما مدى إمكانية مراجعتها؟ وخاصة في حالة انحرافه الواضح أو ما يعرف بالخطأ الظاهر في مطابقة الأحكام التشريعية وفق تفسيره لمواد الدستور، في غياب أي هيئة أو سلطة يمكنها مراجعة وتصويب تلك الآراء والقرارات التي تتمتع بسلطة واسعة وخطيرة في تضيق سيادة البرلمان التشريعية، بحيث يبقى بيد البرلمان سوى السلاح المضاد المتمثل في التعديل الدستوري لتجاوزها، الذي لا يملك فيه هذا الأخير المبادرة بكل سيادة، فهي مقيدة بعدة قيود شكلية وموضوعية تكاد تجعلها منعدمة، وخاصة أن رئيس الجمهورية وهيئة الرقابة يملكان حق الفصل في مرورها إلى الاستفتاء الشعبي من عدمه.

- وجدنا أن المجلس الدستوري الجزائري تبنى توسيع الكتلة الدستورية واعتماده على بعض المراجع خارج الدستور للحكم بعدم دستورية بعض النصوص المعروضة عليه، الأمر الذي أدى إلى تقييد البرلمان بقيود أصبح يجهلها، بل أكثر من ذلك نجد أن المؤسس الدستوري ألغى بعضها من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، وكمثال على ذلك؛ عدم تكريسه رأي المجلس الدستوري المتعلق بتقييد البرلمان بقانون الجنسية، حينما اشترط في المترشح لرئاسة الجمهورية أن يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، وألا يكون تجنس بجنسية أجنبية، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم.

- وجدنا أنه لتجنب الطابع الكلاسيكي لصلاحيته التناوبية؛ إعلان مطابقة أو عدم مطابقة أحكام النصوص المعروضة عليه للدستور، تبنى المجلس الدستوري الجزائري تقنية التحفظات التفسيرية والتي تسمح لهذا الأخير بإعلان دستورية حكم نص معروض عليه للرقابة، بشرط أن يفسر هذا الحكم ويتم تطبيقه وفق الكيفية التي حددها، إلا أن هذه التقنية أصبحت هي الأصل والإلغاء هو الاستثناء، مما فتح مجالاً واسعاً للمجلس الدستوري للتدخل في عمل البرلمان بشكليه التشريعي والتنظيمي، فكان لهذا الأمر جانب إيجابي من ناحية المحافظة على جودة إنتاج القاعدة القانونية والمحافظة على الأمن القانوني، إلا أن الجانب السلبي لتلك التقنية والأكثر تأثيراً على سيادة البرلمان التشريعية يكمن في طول إرادة المجلس الدستوري محل إرادة المشرع الأصلي في إنتاج قاعدة قانونية جديدة ذات

معاني أو صياغة تختلف جذريا عن الصياغة والمعاني التي أرادها البرلمان، بل أكثر من ذلك أصبحت تلك التحفظات التفسيرية تحدد للمشرع كيفية إنتاج القاعدة القانونية المستقبلية وهو ما جعلنا نتأكد من صدق الوصف الذي نُعت به المجلس الدستوري الجزائري؛ والمتمثل في المشرع الشريك.

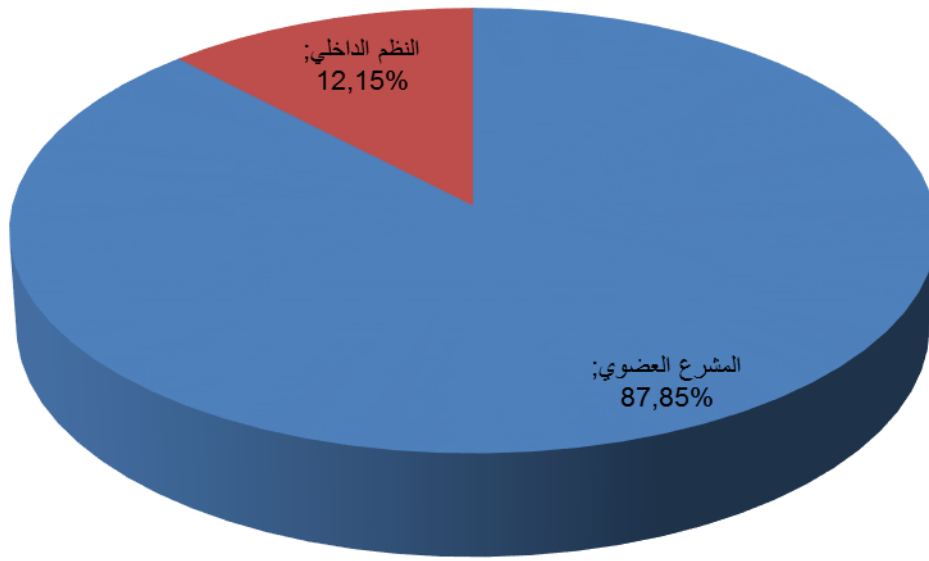
ومما سبق يمكن أن نخلص إلى رفع الاقتراحات التالية:

- إعادة النظر في الأحكام المنظمة للمجال التشريعي للبرلمان لتعبر فعلا عن السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، عن طريق إعادة للبرلمان مكانته كمؤسسة دستورية هامة تمثل الشعب صاحب السيادة الوطنية، فلا بد من إزاحة القيود المتعلقة بالمبادرة باقتراح القانون ليتمكن البرلمان من لعب دوره الحقيقي في تحسس انشغالات وتطلعات الشعب الذي انتخبه لإنتاج القاعدة القانونية اللازمة، لكي يصبح مشرعا أصليا وليس استثنائيا.
- إتاحة المجال لغرفتي البرلمان لإنتاج القواعد المتعلقة بنظامهما الداخلي بكل استقلالية وسيادة على أن يتم إخطار المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور بعد دخولها حيز التنفيذ، من الهيئة التي لها حق الاخطار إن رأت أنها تخالف أحكام الدستور.
- تمكين البرلمان من تجاوز آراء وقرارات المجلس الدستوري في حالة تعسفها عن طريق آلية دستورية تشترط على سبيل المثال نصاب موصوف كالذي اشترط في القراءة الثانية ثلثي (3/2) النواب والأعضاء أو عن طريق تمكين البرلمان من المبادرة بالتعديل الدستوري دون قيود تعجيزية متى حصلت المبادرة على أغلبية الأصوات.
- توفير الاستقلالية التامة للقضاء الدستوري حتى لا يكون في تبعية لرئيس الجمهورية ويلعب دوره الحيادي في التحكيم بين مؤسسات الدولة، لضمان التوازن المؤسساتي وكفالة الحقوق والحريات العامة المكرسة دستوريا، ونضمن تجويد القاعدة القانونية في إطار التكامل المؤسساتي، وذلك عن طريق تبني المطلب الذي أجمع عليه جميع الباحثين وهو انتخاب الرئيس من طرف باقي الأعضاء، بل أكثر من ذلك نقترح اقتفاء أثر الأنظمة الدستورية المغاربية في تبني خيار المحكمة الدستورية لإبعاد القضاء الدستوري من الصراعات السياسية، ونبذ التقليد الإيمائي للنظام الدستوري الفرنسي الذي لا يتلاءم مع بيئتنا السياسية وحضارتنا العربية الإسلامية.

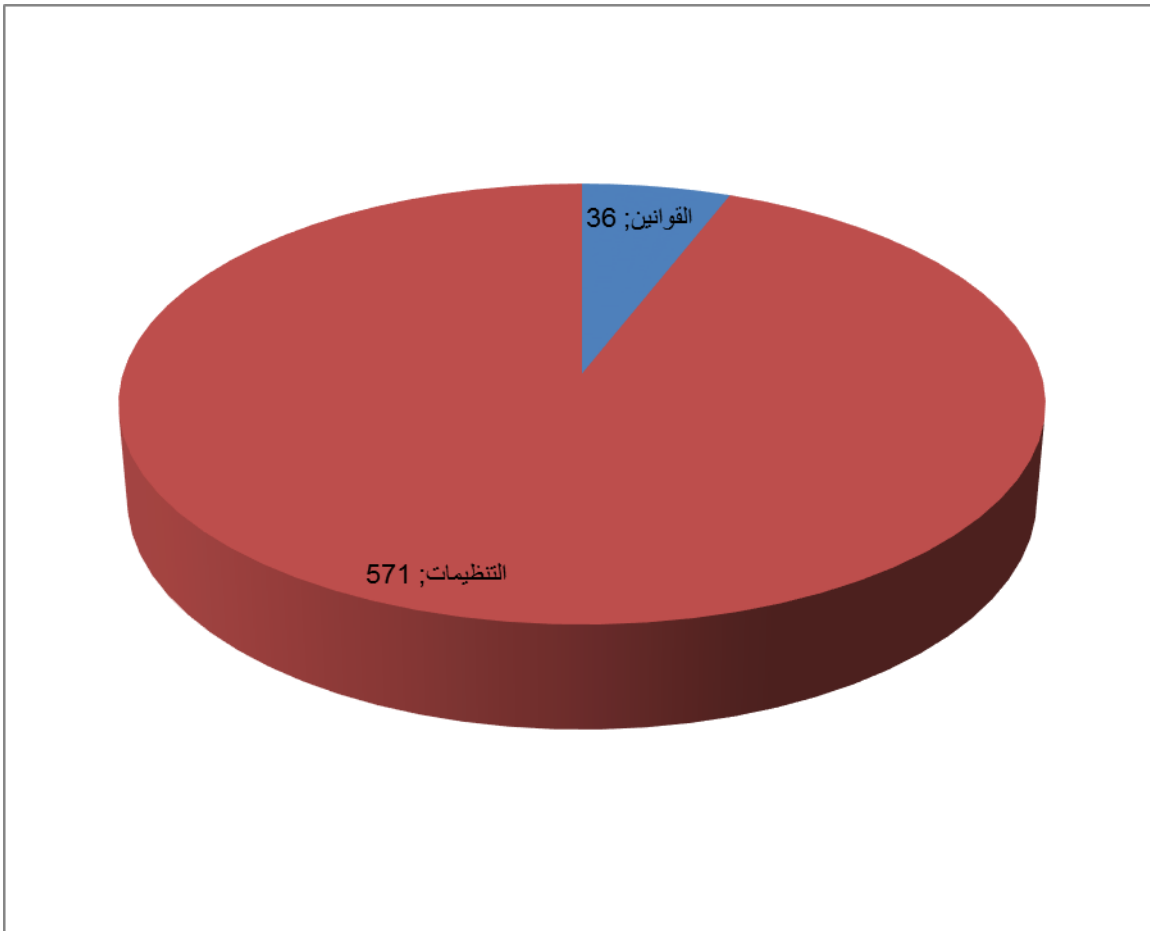
- جعل مسألة تعيين موظفي القضاء الدستوري من طرف هذا الأخير، مع تدعيم ميزانيته بمراد مالية ذاتية حتى تتحقق له الاستقلالية الإدارية والمالية.
- تمكين السلطتين التشريعية والتنفيذية من مشاركة القضاء الدستوري في إعداد نص توافقي (قانون عضوي) يوضح فيه كيفية عمله وتنظيمه، بحيث تكون انطلاق المبادرة بمشروع النص من هيئة الرقابة الدستورية، يتبناها من يملك حق المبادرة، ويكون التعديل متاحا للبرلمان والحكومة على حد سواء فتتم المصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان تباعا، ويتم مطابقته للدستور من طرف القاضي الدستوري ويصدره رئيس الجمهورية، وبهذا تكون ضوابط وتقنيات ممارسة هيئة الرقابة الدستورية لعملها معلومة ومدروسة مسبقا، حتى لا تنتهك هذه الأخيرة بالتدخل في العملية التشريعية مستقبلا.
- وبهذا نكون قد أتمنا بحثنا هذا بتوفيق من الله ومنه، فإن أصبنا فمنه تعالى وممن جاد علينا بالتصويب والتقويم، وإن أخطأنا فمن أنفسنا والشيطان، والحمد لله رب العالمين.

الملاحق

الملحق رقم 01: استئثار المشرع العضوي بجميع التفاصيل المتعلقة بتنظيم غرفتي البرلمان وعلاقتها مع الحكومة

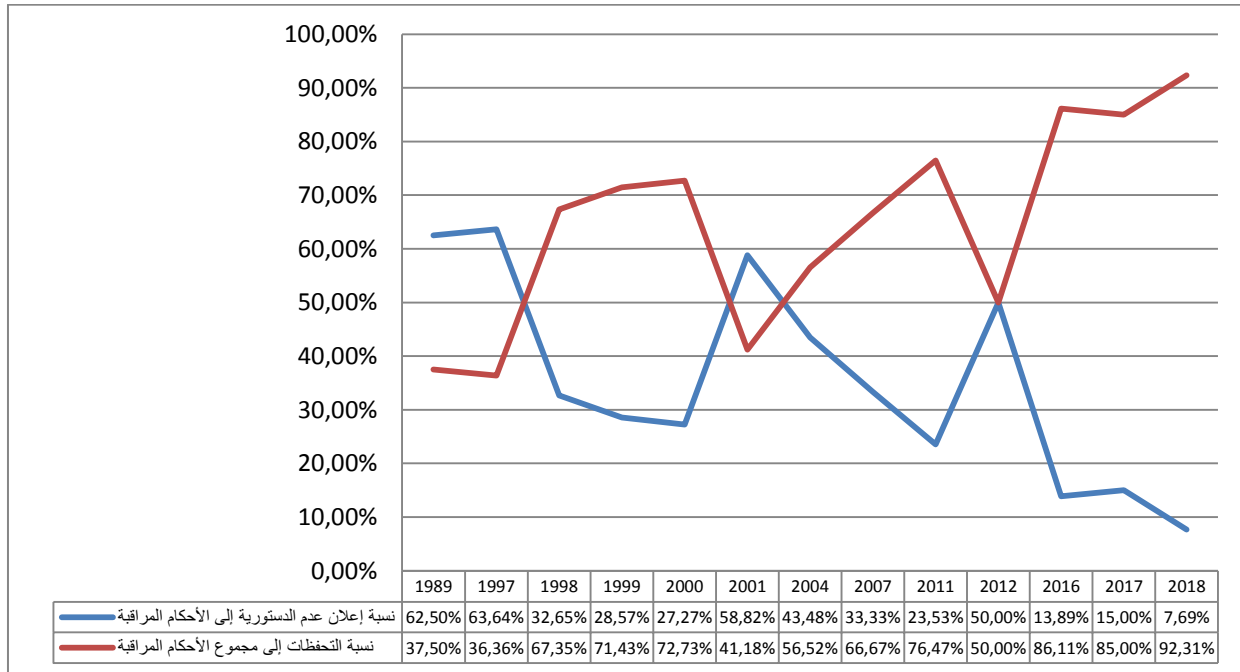
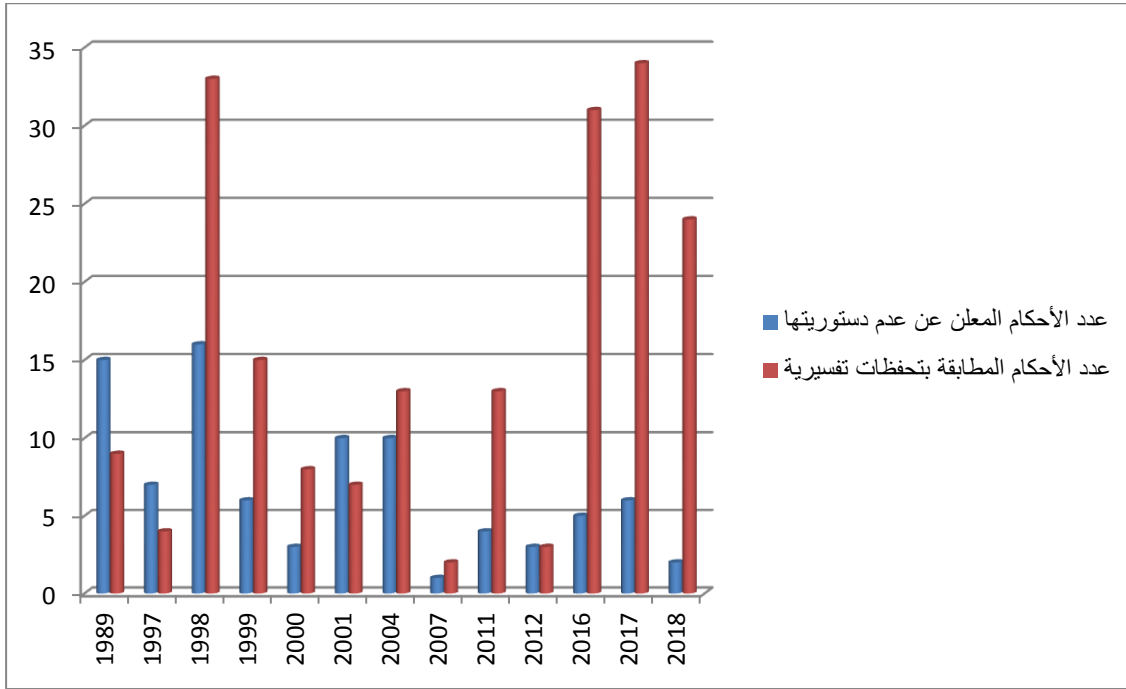


الملحق رقم 02: المنافسة القوية للوائح المستقلة للتشريع العادي



الفترة الممتدة من التعديل الدستوري 2016 لغاية نهاية سنة 2018

الملحق رقم 03: التزايد الكمي لاستعمال المجلس الدستوري للتحفظات التفسيرية



قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أ- قائمة المصادر

أ- النصوص القانونية الوطنية

أ-1 النصوص الأساسية

- 1- الدستور الجزائري لسنة 1963، ج. ر. ج. ج. عدد 64 مؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- 2- الدستور الجزائري لسنة 1976، ج. ر. ج. ج. عدد 94 لسنة 1976.
- 3- الدستور الجزائري لسنة 1989، ج. ر. ج. ج. عدد 9 مؤرخة في 05 نوفمبر 1989.
- 1- الدستور الجزائري لسنة 1996، ج. ر. ج. ج. عدد 76 مؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
- 2- التعديل الدستوري لسنة 2008، ج. ر. ج. ج. عدد 63 لسنة 2008.
- 6- التعديل الدستوري لسنة 2016، ج. ر. ج. ج. عدد 14 لسنة 2016.

أ-2 النصوص التشريعية

أ-2-1 القوانين العضوية

- 1- قانون عضوي رقم 98-01 ماضي في 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم، ج. ر. ج. ج. عدد 37 لسنة 1998.
- 2- القانون العضوي رقم 99-02 ماضي في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ج. ر. ج. ج. عدد 15 لسنة 1999، ملغى بالقانون العضوي رقم 16-12.
- 3- القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج. ر. ج. ج. عدد 57 مؤرخة في 08 سبتمبر 2004.
- 4- القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، ج. ر. ج. ج. عدد 57 مؤرخة في 08 سبتمبر 2004.
- 5- القانون العضوي رقم 16-12 ماضي في 15 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ج. ر. ج. ج. عدد 50 لسنة 2016.

القانون العضوي رقم 18-16 مؤرخ في 02 سبتمبر سنة 2018، يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، ج.ر.ج.ج عدد 54 لسنة 2018.

أ-2-2 القوانين

1- قانون رقم 77-01 ممضي في 15 غشت 1977، يتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ج.ر.ج.ج عدد 66 مؤرخة في 04 سبتمبر 1977، معدل بالقانون رقم 79-08 ممضي في 04 غشت 1979 ج.ر.ج.ج عدد 32 المؤرخة في 07 غشت 1979، معدل بالقانون رقم 82-07 ممضي في 17 أبريل 1982 ج.ر.ج.ج عدد 16 المؤرخة في 20 أبريل 1982، ملغى بالقانون رقم 87-10 ممضي في 10 مارس 1987 ج.ر.ج.ج رقم 11 المؤرخة في 11 مارس 1987.

2- قانون رقم 89-14 مؤرخ في 8 غشت 1989، يتضمن القانون الأساسي للنائب ج.ر.ج.ج عدد 33 مؤرخة في 9 غشت 1989، ملغى بالقانون 01-01 ممضي في 31 يناير 2001 ج.ر.ج.ج عدد 9 مؤرخة في 04 فبراير 2001، والمعدل بالأمر رقم 08-03 ممضي في 01 سبتمبر 2008، ج.ر.ج.ج عدد 49 مؤرخة في 03 سبتمبر 2008.

3- قانون رقم 16-13 مؤرخ في 03 نوفمبر 2016، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج.ر.ج.ج عدد 65 لسنة 2016.

4- القانون رقم 17-04، مؤرخ في 16 فيفري 2017، يعدل ويتمم القانون رقم 79-07 المؤرخ في 21 يوليو 1979، المتضمن قانون الجمارك، ج.ر.ج.ج عدد 11 لسنة 2017.

5- قانون رقم 18-14 المؤرخ في 29 يوليو 2018، يعدل ويتمم الأمر رقم 71-28 المؤرخ في 22 أبريل 1971، المتضمن القضاء العسكري، ج.ر.ج.ج عدد 47 لسنة 2018.

أ-2-3 الأوامر

1- أمر رقم 65-182 ممضي في 10 جوان 1965، يتضمن تأسيس الحكومة، ج.ر.ج.ج عدد 58 لسنة 1965.

2- أمر رقم 97-11 مؤرخ في 19 مارس سنة 1997، يتضمن التقسيم القضائي ج.ر.ج.ج عدد 15 لسنة 1997.

3- أمر رقم 06-03، ممضي في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج.ر.ج.ج عدد 46 مؤرخة في 16 يوليو 2006.

أ-3- النصوص التنظيمية

أ-3-1- المراسيم الرئاسية

1- المرسوم الرئاسي رقم 94-40 الممضي في 29 يناير 1994، المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، ج.ر.ج.ج عدد 6 لسنة 1994.

2- المرسوم الرئاسي رقم 16-201 مؤرخ في 16 يوليو سنة 2016، يتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري، ج.ر.ج.ج عدد 43 المؤرخة في 17 يوليو 2016.

أ-3-2 المراسيم التنفيذية

1- المرسوم التنفيذي رقم 98-04 ممضي في 17 يناير 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج.ر.ج.ج عدد 04 لسنة 1998.

2- المرسوم التنفيذي رقم 98-63 ممضي في 16 فبراير سنة 1998، يحدد إختصاص المجالس القضائية وكيفية تطبيق الأمر رقم 97-11، ج.ر.ج.ج عدد 10 لسنة 1998.

أ-4- الأنظمة

1- نظام يحدد عمل المجلس الدستوري ممضي في 07 غشت سنة 1989، صادر في ج.ر.ج.ج عدد 32 لسنة 1989.

2- لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989، المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج عدد 52 لسنة 1989.

3- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المعدل والمتمم، مؤرخ في 11 غشت 1997 ج.ر.ج.ج عدد 53 مؤرخة في 13 غشت سنة 1997.

4- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر سنة 1998، ج.ر.ج.ج عدد 08 لسنة 1998.

5- النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 الممضي في 13 ماي 2000 ج.ر.ج.ج عدد 46 لسنة 2000.

- 6- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000، الممضي في 28 يونيو 2000 ج.ر.ج.ج عدد 48 لسنة 2000.
- 7- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، مداولة المجلس الدستوري مؤرخة في 06 أبريل 2016 ج.ر.ج.ج عدد 29 مؤرخة في 11 مايو 2016.
- 8- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ج.ر.ج.ج عدد 49 لسنة 2017.
- 9- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، مداولة المجلس الدستوري مؤرخة في 12 ماي 2019 ج.ر.ج.ج عدد 42 مؤرخة في 30 يونيو 2019.
- أ-5- الآراء والقرارات ومقررات المجلس الدستوري
- أ-5-1 الآراء
- 1- رأي رقم 1 - ر.ق.م د - 1989 ممضي في 28 غشت 1989، متوفر على موقع المجلس الدستوري الجزائري.
- 2- رأي رقم 01 ر.أ.ق.عض / م.د/97، المؤرخ في 6 مارس سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور ج.ر.ج.ج عدد 12 لسنة 1997.
- 3- رأي رقم 4 رأ - م د مؤرخ في 19 فبراير سنة 1997 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 يناير سنة 1997، ج.ر.ج.ج عدد 15 لسنة 1997.
- 4- رأي المجلس الدستوري رقم 04 / ر.ن.د / م.د / 98 مؤرخ في 10 فبراير سنة 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج.ر.ج.ج عدد 08 لسنة 1998.
- 5- رأي المجلس الدستوري رقم 04 / ر.ق / م.د / 98 مؤرخ في 13 يونيو سنة 1998 حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون رقم... المؤرخ في... الموافق... والمتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، ج.ر.ج.ج عدد 43 مؤرخة في 16 يونيو 1998.

- 6- رأي رقم 05 / ر.ن.د / م.د / 98 مؤرخ في 25 فبراير سنة 1998، يتعلّق بمراقبة مطابقة المادة 29 المعدّلة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور ج.ر.ج.ج، عدد 14 لسنة 1998.
- 7- رأي رقم 06 / ر.ق.ع / م.د / 98، المؤرخ في 19 مايو 1998، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلّق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور ج.ر.ج.ج عدد 37 لسنة 1998.
- 8- رأي رقم 07 / ر.ق.ع / م.د / 98 ، مؤرخ في 24 مايو سنة 1998، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلّق باختصاصات محكمة التّنازع وتنظيمها وعملها للدستور ج.ر.ج.ج عدد 39 لسنة 1998.
- 9- رأي رقم 08/ر.ق.ع / م.د / 99 مؤرخ في 21 فبراير سنة 1999، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج.ر.ج.ج عدد 15 لسنة 1999.
- 10- رأي رقم 09/ر.ن.د/م.د/99 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1999، يتعلّق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل والمتمم، لمجلس الأمة للدستور، ج.ر.ج.ج عدد 84 لسنة 1999.
- 11- رأي رقم 10/ر.ن.د/م.د/ 2000 مؤرخ في 13 مايو سنة 2000، يتعلّق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور، ج.ر.ج.ج عدد 46 لسنة 2000.
- 12- رأي رقم 13/ر.ق.ع / م.د / 02 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2002، يتعلّق بمطابقة القانون العضوي المتضمّن القانون الأساسي للقضاء للدستور، ج.ر.ج.ج عدد 76 لسنة 2002.
- 13- رأي رقم 01 / ر.ت.د / م.د / 02، مؤرخ في 03 أبريل سنة 2002، يتعلّق بمشروع تعديل الدستور، ج.ر.ج.ج عدد 22 لسنة 2002.

- 14- رأي رقم 01/ر.ق.ع/م د/04 مؤرخ في 05 فبراير سنة 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور ج.ج.ج عدد 09 لسنة 2004.
- 15- رأي رقم 01 / ر. م د / 07 مؤرخ في 23 يوليو سنة 2007، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المنبثقة عن انتخابات 10 أكتوبر سنة 2002 والانتخابات الجزئية ليوم 24 نوفمبر سنة 2005، للدستور ج.ج.ج عدد 48 لسنة 2007.
- 16- رأي رقم 01/ ر. ت د / م د/08، مؤرخ في 7 نوفمبر سنة 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج.ج.ج عدد 63 لسنة 2008.
- 17- رأي رقم 01/ ر. م د / 11 مؤرخ في 6 يوليو سنة 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدّد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها، للدستور ج.ج.ج عدد 42 لسنة 2011.
- 18- رأي رقم 02/ ر. م د / 11 مؤرخ في 6 يوليو سنة 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدّل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، للدستور ج.ج.ج عدد 43 لسنة 2011.
- 19- رأي رقم 03 / ر. م . د / 11، مؤرخ في 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، ج.ج.ج عدد 01 لسنة 2012.
- 20- رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.م.د/ 11 مؤرخ في 22 ديسمبر 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور ج.ج.ج العدد الأول، مؤرخة في 14 يناير سنة 2012.
- 21- رأي رقم 05 / ر. م . د / 11 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدّد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة ج.ج.ج عدد 1 مؤرخة في 14 يناير 2012.

22- رأي رقم 03/ر.ق.ع/م.د/ 16 مؤرخ في 11 غشت سنة 2016، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، للدستور ج.ر.ج.ج عدد 50 لسنة 2016.

23- رأي رقم 04 /ر.ق.ع/م.د/ 16 مؤرخ في 11 غشت سنة 2016 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، للدستور، ج.ر.ج.ج عدد 50 لسنة 2016.

24- رأي رقم 02 /ر.ن.د/م.د/ 17، مؤرخ في 25 يوليو 2017، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج.ر.ج.ج عدد 49 مؤرخة في 22 غشت 2017.

25- رأي رقم 02/ر.ق.ع/م.د/ 18 مؤرخ في 02 غشت سنة 2018، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور، ج.ر.ج.ج عدد 53 مؤرخة في 02 سبتمبر سنة 2018.

26- رأي المجلس الدستوري رقم 03/ر.ق.ع/م.د/ 2018، المؤرخ في 02 غشت سنة 2018 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية للدستور، ج.ر.ج.ج عدد 54 لسنة 2018.

27- رأي رقم 04/ر.ق.ع/م.د/ 18 مؤرخ في 2 غشت سنة 2018، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالمجمع الجزائري للغة الامازيغية، للدستور، ج.ر.ج.ج عدد 54 لسنة 2018.

أ-5-2- القرارات

1- قرار رقم 1 ق.ق-م-د-89 المؤرخ في 20 غشت 1989، المتعلق بقانون الانتخابات ج.ر.ج.ج عدد 36 لسنة 1989.

2- قرار رقم 2 ق.ق.م.د/ 89 مؤرخ في 30 غشت، يتعلق بالقانون الأساسي للنائب ج.ر.ج.ج عدد 37 مؤرخة في 04 سبتمبر 1989.

3- قرار رقم 3 -ق.ن.د -م د/89 مؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1989 يتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر سنة 1989، ج.ر.ج. عدد 54 لسنة 1989.

4- قرار رقم 4 - ق ق . م د / 91 مؤرخ في 28 أكتوبر سنة 1991 يتعلق بالفقرة الثانية من المادة 54 من القانون رقم 91 - 17 المؤرخ في 15 أكتوبر سنة 1991 الذي يعدل ويتم القانون رقم 89 - 13 المؤرخ في 7 غشت سنة 1989، والمتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.ج. عدد 53 مؤرخة في 30 أكتوبر 1991.

أ-3-5 المقررات

1-مقرر مؤرخ في 28 فبراير سنة 2017، يحدد التنظيم الداخلي لأجهزة المجلس الدستوري وهياكله، ج.ر.ج. عدد 21 مؤرخة في 02 أبريل سنة 2017.

2-مقرر مؤرخ في 28 مارس سنة 2017، يحدد تنظيم هيكل المجلس الدستوري في مكاتب ج.ر.ج. عدد 21 مؤرخة في 02 أبريل سنة 2017.

ب-النصوص القانونية الأجنبية

ب-1- القوانين الأساسية

1 الدستور المغربي لسنة 2011، ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 29 يوليو 2011 الجريدة الرسمية المغربية عدد 5964 مكرر مؤرخة في 30 يوليو 2011.

1 الدستور التونسي المؤرخ في 26 جانفي 2014، الرائد الرسمي التونسي، عدد خاص مؤرخ في 10 فيفري 2014.

ب-2- النصوص التشريعية

1-ظهير شريف رقم 1.14.139 صادر في 19 أغسطس 2014، متعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 13-066 المتعلق بالمحكمة الدستورية، الجريدة الرسمية المغربية عدد 6288 مؤرخة في 04 سبتمبر 2014.

2-قانون أساسي عدد 50 مؤرخ في 03 ديسمبر، يتعلق بالمحكمة الدستورية، الرائد الرسمي التونسي، عدد 98 مؤرخ في 08 ديسمبر 2015.

ت- المعاجم

- 1- أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، القاهرة، مجلد1، ط1، 2008.
- 2- جبران مسعود، معجم الرائد، دار العلم للملايين، بيروت، مجلد1، ط7، 1992.
- 3- شوقي ضيف، أحمد عز الدين عبد الله، معجم القانون، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1999.

II- قائمة المراجع

أولا- المراجع باللغة العربية

أ- الكتب:

- 1- إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، لبنان، ج2، ط3، 1997.
- 2- أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون-دراسة مقارنة- المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2002.
- 3- ابراهيم ابو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، دار الكتاب الجديدة المتحدة الاسكندرية مصر، ط2، 2002.
- 4- إدريس بوكرا، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث الجزائر، 2003.
- 5- ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006.
- 6- إلياس أبو عيد، المجلس الدستوري بين النص والاجتهاد والفقهاء المقارن، المواد من 18 إلى 34، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ج2، 2008.
- 7- أحمد سعيقان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة-دراسة مقارنة- منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2008.
- 8- إلياس جوادي، رقابة دستورية القوانين-دراسة مقارنة-، تقديم محمد المجذوب منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1، 2009.

- 9- الأمين شريط، **الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط7، 2011.
- 10- أشرف عبد القادر قنديل، **الرقابة على دستورية القوانين-دراسة مقارنة**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013.
- 11- أحسن رابحي، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، دار الكتاب الحديث، القاهرة ط1، 2016.
- 12- _____، **التشريع والمؤسسة التشريعية**، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ط1، 2016.
- 13- تامر كامل الخزرجي، **العلاقات السياسية الدولية واستراتيجيات إدارة الأزمات**، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع الأردن، ط1، 2005.
- 14- جورج فيدال، **بيار دفولفيه، القانون الإداري**، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ج1، ط1، 2001.
- 15- حسني بوديار، **الوجيز في القانون الدستوري**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2003.
- 16- خالد سيد محمد حماد، **حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية**، دار النهضة العربية، القاهرة، ط2، 2012.
- 17- دانا عبد الكريم سعيد، **دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2013.
- 18- سعيد بوشعير، **القانون الدستوري والنظم السياسية، النظرية العامة للدولة والدستور الجزائري**، ج1، المؤسسة الوطنية للكتاب وديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1994.
- 19- _____، **القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة**، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، ج2، ط4، 2013.
- 20- _____، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم على ضوء دستور 1989**، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 21- _____، **دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم على ضوء دستور 1996**، ج3 ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

- 22- سعاد الشرقاوي، **النظم السياسية في العالم المعاصر**، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع مصر، 2008.
- 23- سعاد عمير، **الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر**، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2009.
- 24- سليمة مسراتي، **نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر**، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 25- صالح بلحاج، **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 26- علي السيد الباز، **الرقابة على دستورية القوانين في مصر**، دراسة مقارنة، دار الجامعات المصرية، الاسكندرية، مصر، 1978.
- 27- عمر حلمي فهمي، **الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)**، دار الفكر العربي، مصر، ط1، 1980.
- 28- عبد الجليل محمد علي، **مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة-دراسة مقارنة-**، عالم الكتب، القاهرة، ط1، 1984.
- 29- عبد العزيز محمد سلمان، **رقابة دستورية القوانين**، دار الفكر العربي، مصر، ط1 1995.
- 30- عبد الغني بسيوني عبد الله، **النظم السياسية**، الدار الجامعية، بيروت، 1996.
- 31- عمار عوابدي، **القانون الإداري**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 32- عبد الرضى محسن الطعان، **تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة**، نموذج فرنسا، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي، ليبيا، ط1 2001.
- 33- عبد الحفيظ علي الشيمي، **القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي**، دار النهضة العربية، مصر، 2001.
- 34- _____، **رقابة الاغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا-دراسة مقارنة-**، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2003.

- 35- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) العلاقة بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة، الجزائر، ط1، 2002.
- 36- _____، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، العلاقة بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة الجزائر، ط. مزيدة ومنقحة، 2009.
- 37- عيد أحمد الغفلول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ط2، 2003.
- 38- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 39- عبد العزيز محمد سالمان، ضوابط وقيود الرقابة الدستورية، منهج المحكمة الدستورية العليا في رقابتها لدستورية القوانين واللوائح، سعد سمك للمطبوعات القانونية مصر، ط1 2011.
- 40- غانم عبد دهش عطية الكرعائي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية-دراسة مقارنة-، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، مصر، ط1 2017.
- 41- فوزي أوصديق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، النظرية العامة للدساتير القسم الثاني، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2000.
- 42- فايز محمد أبو شمالة، دور النظام الداخلي في العمل البرلماني، دراسة تطبيقية على أعمال مجلس النواب الأردني، دار الخليج للصحافة والطباعة والنشر، الإمارات العربية المتحدة، 2018.
- 43- رشيد المدور، النظام الداخلي لمجلس النواب، دراسة وتعليق، مجلس النواب، مطبعة طوب بريس، الرباط، المغرب، ط1، 2005.
- 44- _____، مراقبة دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان في المغرب، مقارنة في الخصائص والمنهج، مطبعة طوب بريس، الرباط، المغرب، ط1، 2008.
- 45- رفعت عيد السيد، مبدأ الأمن القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.

- 46- رومان خليل رسول، اختصاص القضاء الدستوري برقابة الانحراف التشريعي-دراسة مقارنة-، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط1، 2018.
- 47- محمد عصفور، أزمة الحريات في المعسكرين الشرقي والغربي، مطبعة لجنة البيان العربي مصر، 1961.
- 48- محمد عبد المعز نصر، النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية بيروت 1981.
- 49- محمد علي محمد وعلي عبد المعطي محمد، السياسة بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1985.
- 50- موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، ط1، 1992.
- 51- محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، ج2، دار الأمة للطباعة والنشر الجزائر، ط1، 1998.
- 52- محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 2000.
- 53- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية الجزائر، 2001.
- 54- محمد كامل الذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة، الأردن، ط1، 2003.
- 55- محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها (دراسة مقارنة)، مؤسسة النسر الذهبي للطباعة، مصر، 2003.
- 56- محمد جمال مطلق الذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر عمان، الأردن، 2003.
- 57- محمد أكلي قزو، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية-دراسة مقارنة-، دار الخلدونية، الجزائر، 2003.

- 58- محمد صغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع
عناية، الجزائر، ط2، 2004.
- 59- محمد السناري، القانون الدستوري، نظرية الدولة والحكومة-دراسة مقارنة-، دار
النهضة العربية للنشر والتوزيع، مصر، مجلد 1، ط1، 2006.
- 60- محمد فوزي نويجي، التفسير المنشئ للقاضي الدستوري-دراسة مقارنة-، دار
النهضة العربية، القاهرة، ط1، 2008.
- 61- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر
الجزائر، 2009.
- 62- مراد بلقاسم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته-دراسة مقارنة-، مكتبة الوفاء
الإسكندرية 2009.
- 63- محمد علي سويلم، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الأنظمة الدستورية-دراسة
مقارنة-، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2013.
- 64- مدحت أحمد محمد يوسف غنايم، الاتجاهات الحديثة في رقابة دستورية القوانين في
الأنظمة اللاتينية، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، ط1، 2014.
- 65- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة
للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط9، 2013.
- 66- هنري روسيون، المجلس الدستوري، ترجمة محمد وطفة، المؤسسة الجامعية للدراسات
والنشر والتوزيع، بيروت، 2001.
- ب- الرسائل الجامعية
- 1- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة
قسنطينة الجزائر، 1991.
- 2- أيمن محمد حسن الشريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية
والتنفيذية في الأنظمة المعاصرة، دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة
المنصورة، مصر، 2005.

- 3- أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2006/2005.
- 4- الحاج كرزادي، الفصل بين السلطات في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة الجزائر 2015/2014.
- 5- ججيقة سعيداني لوناسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر 2008/2007.
- 6- جمال بن سالم، القضاء الدستوري في الدول المغاربية، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، الجزائر 2015/2014.
- 7- حاتم حسن أبو الفتوح، العلاقة بين القانون واللائحة في الظروف العادية- دراسة مقارنة-، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1983.
- 8- خالد بالجيلالي، السلطة التقديرية للمشرع، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2017/2016.
- 9- سعيد أوصيف، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016.
- 10- عبد الله بوقفة، العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002/2001.
- 11- عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، الجزائر 2010.
- 12- فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي -دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة محمد الأول، وجدة، المغرب، 2004.

- 13- فطة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة مجال ممدود وحول محدود، رسالة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2010.
- 14- رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2005.
- 15- مفتاح عبد الجليل، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، رسالة دكتوراه علوم تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2007/2008.
- 16- محمد أو مايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه علوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو الجزائر، 2013.
- 17- محمد الأمين بولوم، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2014/2015.
- 18- محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015-2016.
- 19- مراد رداوي، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص: قانون عام جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015/2016.
- 20- نبيلة لدرع، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، رسالة دكتوراه فرع قانون عام كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014/2015.
- 21- نوال دايم، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري أطروحة دكتوراه علوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016/2017.

22- نجاح غربي، حماية الحقوق والحريات في حالة الضرورة بين الرقابة الدستورية ورقابة القاضي الإداري، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص قانون عام، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف2، الجزائر، 2018.

23- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان، الجزائر 2012/2011.

ت-المقالات

1- أحمد بركات، "وسيلة مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القرار"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مباح، ورقلة، الجزائر عدد 1 لسنة 2009.

2- _____، " دور الصياغة القانونية الجيدة في حماية الحقوق والحريات العامة" مجلة الحقيقة، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، مجلد 17، العدد 1 لسنة 2018.

3- الأمين شريط، "حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري-دراسة مقارنة-"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 10، أكتوبر 2005.

4- _____، "مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري"، مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، عدد 01 لسنة 2013.

5- اسماعيل بوقرة، " أعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، الجزائر، عدد 3 لسنة 2015.

6- ابراهيم بلمهدي، "قراءة تحليلية لرأي المجلس الدستوري الجزائري المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 16-12 للدستور"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 16، مارس 2018.

7- الصادق جراية، "الحكم الراشد وإشكالية السيادة"، مجلة العلوم القانونية والسياسية جامعة حمة لخضر الوادي، الجزائر، المجلد 09، العدد 02، جوان 2018.

- 8- بدرية جاسر الصلح، "التشريع الحكومي في الكويت: حالاته، قيوده، خضوعه لرقابة المحكمة الدستورية"، مجلة الحقوق، الكويت، العدد الثاني لسنة 1995.
- 9- بوزيد لزهاري، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور" مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 7 لسنة 2004.
- 10- _____، "عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة"، مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة، الجزائر، عدد 9 لسنة 2005.
- 11- بوزيد لزهاري، "حالات التنافي في التشريع الجزائري -ملخص-"، مجلة الوسيط تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 10 لسنة 2012.
- 12- بوعلام طاطاح، "ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعية الخامسة والسادسة (2002-2012)"، مداخلة منشورة بمجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 10 لسنة 2013.
- 13- ثاني بن سهلة، محمد حمودي، "الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011"، مجلة دفاتر السياسة والقانون جامعة ورقلة، الجزائر، العدد 08، جانفي 2013.
- 14- جلول شيتور، "الرقابة القضائية على دستورية القوانين"، مجلة الاجتهاد القضائي كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، مجلد 1، عدد 4 مارس 2008.
- 15- حورية لشهب، "الرقابة السياسية على دستورية القوانين"، مجلة الاجتهاد القضائي كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، مجلد 1، عدد 4 مارس 2008.
- 16- حازم صلاح الدين، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور المصري"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، الجزائر، مجلد 2 عدد 1، 2015.

- 17- حيدر محمد حسان ، "معالجة امتناع البرلمان عن ممارسة اختصاصه التشريعي في القانون الوضعي"، مجلة المحقق الحلى للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل العراق المجلد السابع، العدد الرابع، 2015.
- 18- حسني الطيبي، "المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 علاقة التركيبية بالأداء"، مجلة التراث، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، مجلد 8، عدد 1 لسنة 2018.
- 19- خالد ذهنية، "أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 14 لسنة 2006.
- 20- ريم عبيد، "واقع الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر" مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر العدد 15 جوان 2017.
- 21- سليمة مسراتي، " المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر: بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية"، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، تصدر عن كلية الحقوق جامعة وهران، الجزائر، عدد 3، 2014.
- 22- سعيد مقدم، إشكالية يوم دراسي حول الموضوع: "قراءة في أحكام المادة 121 من الدستور" المنظم يوم 09 ديسمبر 2013، مداخلة منشورة بمجلة الوسيط، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 11 لسنة 2014.
- 23- سفيان عرشوش، "علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري" مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، الجزائر، عدد 3 لسنة 2015.
- 24- سامية بلجراف، "أوجه الدفع بعدم دستورية قرارات الإدانة في التشريع الجمركي الجزائري" مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 1 العدد 15، 2017.

- 25- شهرزاد بوسطلة، جميلة مدور، " مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، مجلد 1 العدد الرابع، مارس 2008.
- 26- شريف كايس، " الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري" مداخلة بمناسبة "أعمال الملتقى الدولي" الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة"، منشورة بمجلة الوسيط، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 12 لسنة 2015.
- 27- _____، " دور المحاكم الدستورية الإفريقية في حماية النظام الدستوري" مداخلة بمناسبة اليوم الدراسي الدولي حول موضوع "المؤسسات في القضاء الدستوري" المنعقد يوم 05 ماي 2016، منشورة بمجلة القانون-المجتمع والسلطة، جامعة وهران 2 الجزائر، عدد 06 لسنة 2017.
- 28- عادل الططبائي، "السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، نشأتها، تطورها العوامل المؤثرة فيها"، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 1985.
- 29- عبد المجيد زعلاني، "سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، عدد 02 لسنة 1999.
- 30- ع/عاشوري، ي/ابراهيم، "المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال"، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، السنة الأولى، العدد الأول، 2003.
- 31- عبد المجيد جبار، "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانون الأحزاب والانتخابات"، مجلة الإدارة، المجلد 10، العدد 2، الجزائر 2000.
- 32- عمر العبد الله، " الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)"، مجلة جامعة دمشق سوريا، المجلد السابع عشر، العدد الثاني، 2001.
- 33- عيد أحمد الحسان، " النظام القانوني لتفسير النصوص الدستورية في الأنظمة المقارنة" مجلة الحقوق، البحرين، المجلد الرابع، العدد الثاني، 2007.

- 34- عمر فرحاتي، "العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في الجزائر بين فترتي الأحادية والتعددية"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر، مجلد1، عدد4 لسنة 2008.
- 35- عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام، تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور1996، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد الرابع مارس2008.
- 36- _____، "المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016" مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر، عدد14 أكتوبر 2016.
- 37- عقيلة خرياشي، "التشريع عن طريق الأوامر، مجلة الدراسات القانونية"، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، عدد03 لسنة 2009.
- 38- عصام سليمان، "العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان"، الكتاب السنوي منشورات المجلس الدستوري، لبنان المجلد4، 2010.
- 39- _____، "إشكاليات الرقابة على دستورية القوانين"، الكتاب السنوي المجلس الدستوري لبنان، المجلد6 لسنة 2012.
- 40- عبد الجليل مفتاح، "كيفية معالجة حالات التنافي ومنازعاتها"، مجلة الوسيط تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 10 لسنة 2012.
- 41- عمار عباس، "دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور" مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، عدد1، 2013.
- 42- عليان بوزيان، "آلية الدفع بعدم الدستورية وأثرها في تفعيل العدالة الدستورية" مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، العدد 02، سنة 2013، ص 101.
- 43- عبد العزيز برقوق، "مقاربة في رصد منهج المجلس الدستوري في توسيع الكتلة الدستورية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد التاسع، جوان 2013.

- 44- عبد المجيد جبار، " المحافظة على المال العام والعقلنة البرلمانية"، مداخلة بمناسبة يوم دراسي حول موضوع: " قراءة في أحكام المادة 121 من الدستور" المنظم يوم 09 ديسمبر 2013، منشورة بمجلة الوسيط، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر عدد 11 لسنة 2014.
- 45- عبد العزيز راجي، "آلية الرقابة على دستورية القوانين وتأثيرها في الإصلاحات السياسية والقانونية للدولة"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة مجلد 2، عدد 1 جانفي 2015.
- 46- عبد القادر معيفي، "المجلس الدستوري في إطار دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2016"، مجلة تاريخ العلوم، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، مجلد 2، عدد 3 مارس 2016.
- 47- عبد الحليم مرزوقي، صالح بنشوري، "التعديل الدستوري الجزائري الجديد ومبدأ الفصل بين السلطات"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر، عدد 14 أكتوبر 2016.
- 48- عبد الرحمان بن جيلالي، "انتفاء استقلالية المجلس الدستوري في ظل التعديل الدستوري الصادر عام 2016"، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة الجلفة، الجزائر، العدد 28 لسنة 2017.
- 49- علي ابراهيم بن دراج وعبد السلام سالم، "مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في توسيع الكتلة الدستورية -دراسة مقارنة-"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد العاشر، العدد الثاني، الجزء الثاني، جوان 2017.
- 50- عبد المجيد طيبي، "آثار العقلنة البرلمانية على سيادة البرلمان في التشريع والرقابة- النظام الجزائري نموذجا-"، مجلة البدر، جامعة بشار، الجزائر، المجلد 09 العدد 09 لسنة 2017.
- 51- فطة نبالي، " آثار التعديل الدستوري على اجتهاد المجلس الدستوري: بين التكريس والإلغاء"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، مجلد 1، عدد 1 لسنة 2017.

- 52- كمال ديبلي، "النظام القانوني للجان البرلمانية الدائمة في التشريع الجزائري"، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، مجلد7، عدد1، جوان 2016.
- 53- كلوديا ريبايرو، "مبادئ وأدوات التشريع الجيد"، مداخلة بمناسبة الندوة العلمية حول " دور الصياغة التشريعية في تطوير وإعداد النصوص القانونية والتنظيمية" يومي 14 و15 نوفمبر 2016، مجلة الوسيط، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد13 2016.
- 54- كريستيان رودنبرغ، "الممارسة الجيدة لصنع القانون"، مداخلة بمناسبة الندوة العلمية حول " دور الصياغة التشريعية في تطوير وإعداد النصوص القانونية والتنظيمية" يومي 14 و15 نوفمبر 2016، مجلة الوسيط، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر عدد13 2016.
- 55- ليندة أونيسي، "التعديل الدستوري 2016 وأثره في تطوير الرقابة الدستورية في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، الجزائر، مجلد3 عدد02، جوان 2016.
- 56- محمد كشود، "المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة"، دراسات ووثائق، نشرية تصدر عن مجلس الأمة، الجزائر، 1998.
- 57- مراد بدران، "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور" مجلة الإدارة، الجزائر، المجلد10، العدد02 لسنة 2000.
- 58- مسعود شيهوب، "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، مجلة النائب المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد الثاني، 2003.
- 59- _____، "الرقابة على دستورية القوانين-النموذج الجزائري-"، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، عدد9 لسنة 2005.
- 60- _____، " المجلس الدستوري: قاضي انتخاب"، مجلة المجلس الدستوري الجزائر، العدد الأول لسنة 2013.

- 61- محمد بجاوي، "المجلس الدستوري - صلاحيات... إنجازات... وأفاق"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الخامس، أبريل 2004.
- 62- محمد بوديار، "مجلس الأمة كرمز لنظام الثنائية البرلمانية الواعدة"، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 11 لسنة 2006.
- 63- محمد منير حساني، "عملية الرقابة للمجلس الدستوري في الجزائر-دراسة نقدية-" مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، عدد 28 لسنة 2011.
- 64- _____، "حجية الاجتهاد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرياح ورقلة، الجزائر، العدد 5 جوان 2011.
- 65- محمد بومدين، "مكانة البرلمان بين الفقه الدستوري والدساتير الجزائرية"، مجلة الحقيقة، جامعة أدرار، الجزائر مجلد 11، العدد 23، 2012.
- 66- محمد المهدي بن السبحو، "الرقابة على دستورية القوانين كآلية لحماية حرية التعبير"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست الجزائر، العدد الخامس، 2014.
- 67- محمد عمران بوليفة، "الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 10 لسنة 2014.
- 68- محمود خيضري، وزير العلاقات مع البرلمان سابقا، كلمة ألقاها بمناسبة أعمال اليوم الدراسي تحت عنوان "العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة"، مجلة الوسيط، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 10 لسنة 2013.
- 69- مولود صبري، "المادة 121 من الدستور، ومبرراتها الموضوعية-دراسة مقارنة-" مداخلة بمناسبة يوم دراسي حول الموضوع: "قراءة في أحكام المادة 121 من الدستور" المنظم يوم 09 ديسمبر 2013، منشورة بمجلة الوسيط، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 11 لسنة 2014.

- 70- ماحي خليل، وزير العلاقات مع البرلمان سابقا، كلمة ألقاها بمناسبة أعمال الملتقى الدولي "الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة"، مجلة الوسيط، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 12 لسنة 2015.
- 71- محمد أمين أوكيل، "عن دور القضاء في تفعيل آلية الدفع بعدم الدستورية في الجزائر: دراسة مقارنة بالنموذج الفرنسي"، حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 32، ج2 جوان 2018.
- 72- مراد رداوي، "عقنة الاستقلالية التنظيمية للبرلمان من خلال الرقابة على الأنظمة الداخلية للغرفتين"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة الجزائر، العدد 11 سبتمبر 2018.
- 73- نعيمة عمير، "الحدود الدستورية بين التشريع ومجال التنظيم"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، العدد 1، 2008.
- 74- نفيسة بختي وعمار عباس، "الحدود الدستورية لرقابة المجلس الدستوري الجزائري" مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 22، مارس 2009.
- 75- نصر الدين بن طيفور، "مدى كفاية رقابة المجالس الدستورية المغربية لضمان سيادة القاعدة الدستورية"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، تلمسان، الجزائر، 2010.
- 76- نعيمة جعفري، "محدودية دور اللجان البرلمانية الدائمة للغرفة الثانية-دراسة مقارنة-" مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة طاهر مولاي سعيدة، الجزائر، مجلد 1، عدد 2 ديسمبر 2014.
- 77- نصر الدين معمري، "تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر"، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة سطيف 2، الجزائر، مجلد 15، عدد 25، ديسمبر 2017.
- 78- هاني صوادقية، "الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2016"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة 2 لونيبي علي، الجزائر، مجلد 4، عدد 2، جوان 2015.

- 79- هدى بقة، " الرقابة الدستورية كقيد على ممارسة البرلمان لاختصاصه التشريعي في الجزائر"، مجلة تاريخ العلوم، جامعة الجلفة، الجزائر، العدد الثامن، ج1، جوان 2017.
- 80- وسيلة وزاني، "مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر عدد 21 جانفي 2009.
- 81- يلس شاوش بشير، "موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، عدد 01 لسنة 1991.
- 82- _____، "مبدأ التنافي- دراسة مقارنة-"، مجلة الوسيط، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 10 لسنة 2012.

ث- المداخلات

- 1- ججيقة سعيداني لوناسي، " آلية الدفع بعدم الدستورية في الدستور الجزائري"، مداخلة برسم فعاليات الملتقى الوطني حول "المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016 إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة" المنعقد بجامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر يوم 27 أبريل 2017.
- 2- خدوجة خلوفي، "ضعف سلطة البرلمان في إعداد القوانين"، مداخلة بمناسبة الملتقى الوطني الموسوم ب"الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر" كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج البويرة، يوم 29 أكتوبر 2018.
- 3- سمير خليفي، "هيمنة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي بين حالات الاستعجال وتطبيق برنامج الرئيس"، مداخلة بمناسبة الملتقى الوطني الموسوم ب"الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر" كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، يوم 29 أكتوبر 2018.
- 4- صالح لكحل، "اتساع نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري"، مداخلة بمناسبة الملتقى الوطني الموسوم ب"الاختصاص التشريعي بين السيادة

البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ألكلي محند أولحاج، البويرة يوم 29 أكتوبر 2018.

5- عليان بوزيان، "آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية-دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب-"، مداخلة ملقاة بمناسبة الملتقى الدولي الأول حول "التطوير البرلماني في الدول المغاربية، المنظم من طرف مخبر الديمقراطية التشاركية في الدول المغاربية في ظل الاصلاحات السياسية والادارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، يومي 15 و 16 فبراير 2012.

6- عمار عباس، "بيان السياسة العامة للحكومة بين الالزام الدستوري والتقدير السياسي" مداخلة ملقاة بمناسبة "الملتقى الدولي الثاني حول تنظيم السلطات في الدساتير العربية" كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة عباس لغرور خنشلة، الجزائر، يومي 22 و 23 أكتوبر 2014.

7- فؤاد خوالدية، "المجلس الدستوري 2016، قراءة قانونية وسياسية في الحال والمآل" مداخلة برسم فعاليات الملتقى الوطني حول "المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016 إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، المنعقد بجامعة عبد الرحمان ميرة بجاية الجزائر، يوم 27 أفريل 2017.

8- فطة نبالي، "المجلس الدستوري: ضمانات محدودة الفعالية"، مداخلة برسم فعاليات الملتقى الوطني حول "المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016 إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، المنعقد بجامعة عبد الرحمان ميرة بجاية الجزائر، يوم 27 أفريل 2017.

9- محمد منير حساني، "آليات عمل المجلس الدستوري لتحقيق الأمن القانوني"، مداخلة ملقاة بمناسبة الملتقى الوطني الموسوم ب"الأمن القانوني" المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، يومي 05 و 06 ديسمبر 2012.

10- محمد أمين أوكيل، "المجلس الدستوري كنموذج للرقابة على دستورية القوانين في الجزائر مسار مؤسسة"، مداخلة برسم فعاليات الملتقى الوطني حول "المجلس الدستوري في

ضوء تعديل 06 مارس 2016، إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، المنعقد بجامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، يوم 27 أبريل 2017.

11- نورة هارون، "عن الحصانة القضائية لأعضاء المجلس الدستوري"، مداخلة برسم فعاليات الملتقى الوطني حول "المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016 إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، المنعقد بجامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر يوم 27 أبريل 2017.

12- نوال إيرين، "الحصر كأساس لتقييد التشريع وإطلاق التنظيم"، مداخلة بمناسبة الملتقى الوطني الموسوم ب"الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر" كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ألكلي محند أولحاج، البويرة الجزائرية، يوم 29 أكتوبر 2018.

13- نبيلة لدرع، "مضمون حصر المجال التشريعي في النظام الجزائري وتبعاته"، مداخلة بمناسبة الملتقى الوطني الموسوم ب"الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ألكلي محند أولحاج البويرة، الجزائر يوم 29 أكتوبر 2018.

14- وسيلة بوحية، "الوسائل التكميلية المحددة للاختصاص التشريعي في النظام الجزائري" مداخلة ملقاة بمناسبة ملتقى وطني موسوم ب"الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر" المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة ألكلي محند أولحاج البويرة، الجزائر، يوم 29 أكتوبر 2018.

15- وليد زرقان، "الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية"، مداخلة بمناسبة الملتقى الوطني الموسوم ب"الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر" كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ألكلي محند أولحاج البويرة، الجزائر، يوم 29 أكتوبر 2018.

16- يحي بوخاري، "آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله"، مداخلة بمناسبة اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية، الجزائر، يوم 15 فبراير 2009.

- الوثائق والنشريات

- 1- " العملية التشريعية ونظام التعديلات"، يوم دراسي منشور بمجلة الوسيط التي تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد العاشر لسنة 2013.
- 2- "البرلمان في ضوء الاصلاحات الدستورية لسنة 2016"، نشرية عن المديرية العامة للتشريع المجلس الشعبي الوطني الجزائري، الجزائر، 2016.
- 3- الجريدة الرسمية للمناقشات رقم 78 للسنة الثانية، مؤرخة في 10 يوليو سنة 2018.
- 4- التقرير التمهيدي لمشروع القانون العضوي المنظم لآلية الدفع بعدم الدستورية في الجزائر خلال الفترة التشريعية الثامنة، دورة البرلمان العادية (2017-2018) الجلسة العنيفة المنعقدة يوم الاثنين 18 يونيو 2018، الجريدة الرسمية للمناقشات رقم 77 للسنة الثانية، مؤرخة في 03 يوليو سنة 2018.

7-مراجع إلكترونية

- 1- تم تأسيس أول برلمان في مملكة ليون بإسبانيا في عام 1188م، إلا أن استخدام مصطلح برلمان كان في بريطانيا عام 1236، راجع بهذا الخصوص موقع ويكيبيديا على الرابط التالي:
<https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A8%D8%B1%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%86%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B5%D9%84>
- 2- صفحة مشاريع القوانين قيد الدراسة وصفحة المبادرة البرلمانية بموقع المجلس الشعبي الوطني على الرابط التالي:
<http://www.apn.dz/AR/textes-de-lois-ar/projets-de-lois-en-cours-d-examen-ar/772-2014-07-13-12-35-47>
- 3- حيدر سعدون المؤمن، "مبادئ الصياغة القانونية"، قسم اقتراح التشريعات، دائرة الشؤون القانونية، بحث متاح على الرابط التالي :
http://www.nazaha.iq/%5Cpdf_up%5C1542%5Csiyagha.pdf
- 4- حصيلة العهدة البرلمانية السابعة 2012-2017 متوفرة على الرابط التالي:
http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/pdf/hassila_mondat_2012_2017.pdf
- 5- موقع المجلس الشعبي الوطني على الرابط التالي:
<http://www.apn.dz/ar/instance-et-organes-ar/le-bureau-de-l-apn-ar/2017-06-21-00-16-14>
- 6- موقع مجلس الأمة على الرابط التالي:

<http://www.majliselouma.dz/index.php/ar/2016-07-19-12-36-07/2016-09-06-13-53-19/2016-09-06-14-02-48>

7- الدستور الأمريكي النسخة العربية متوفرة في مكتبة حقوق الانسان، جامعة منيسوتا على الرابط الالكتروني التالي: <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/us-con.html>

8- قرار المجلس الدستوري المغربي رقم 938 بتاريخ 14 يونيو 2014، متوفر على رابط المحكمة الدستورية المغربية:

<https://www.courconstitutionnelle.ma/ar/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1-201493>

9- - الدستور الإيطالي لسنة 1947 بتعديلاته المتتالية، متوفر على النت بالنسخة العربية على صيغة pdf، على الرابط التالي:

<http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-ara.pdf>

10- الدستور اللبناني الصادر سنة 1926 بجميع تعديلاته، متوفر على الانترنت بصيغة pdf على الرابط التالي:

https://www.un.int/lebanon/sites/www.un.int/files/Lebanon/the_lebanese_constitution_arabic_version.pdf

11- الدستور السوري الصادر عام 2012، متوفر على الانترنت بصيغة pdf على الرابط التالي:

https://www.constituteproject.org/constitution/Syria_2012.pdf?lang=ar

12- النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر بالقرار رقم 305 الممضي في 2017/08/06، عن مجلس الشعب السوري، متوفر على الانترنت بصيغة pdf على الرابط التالي:

<http://www.parliament.gov.sy/SD08/msf/%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85%20%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%A7%D8%AE%D9%84%D9%8A%202017.pdf>

13- الجداول المتوفرة حول أعضاء المجلس الدستوري منذ عام 1989، بموقع المجلس الدستوري الجزائري، على الرابط التالي:

<http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/composition-du-conseil-constitutionnel-arabe-depuis-89>

14- "المعارضة والتكتل النقابي ينفذان وعيدهم، قبلة مشروع "قانون التقاعد" تُشعل فتيلها!" مقال منشور بموقع الشروق الالكتروني على الرابط التالي:

<https://tv.echoroukonline.com/article/%D9%82%D9%86%D8%A8%D9%84%D8%A9-%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%A7%D8%B9%D8%AF-%D8%AA%D9%8F%D8%B4%D8%B9%D9%84-%D8%A3%D8%AD%D8%AF-%D9%81/>

15- المادة 145 وتعديلاتها المختلفة من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية على الرابط التالي:

<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp>

16- عرض الوزير الأول السابق عبد المالك سلال لمشروع تعديل الدستور يوم 07 فيفري 2016 أمام البرلمان المجتمع بغرفتيه على رابط الوزارة الأولى في الأسفل:

<http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/documents/discours.html>

17- رابط موقع الأمانة العامة للحكومة: <https://www.joradp.dz/HAR/Index.htm>

18- "تحضير اجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء"، مقال منشور على موقع الأمانة العامة للحكومة على الرابط التالي: <https://www.joradp.dz/HAR/Index.htm>

19- إحصائيات متوفرة بموقع وزارة العلاقات مع البرلمان في الأسفل:

http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/pdf/hassila_mondat_2012_2017.pdf

20- الموقع الرسمي للجريدة الرسمية الجزائرية:

<https://www.joradp.dz/HAR/Index.htm>

21- مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين، مؤرخة في 25 ديسمبر 2000، متوفرة على رابط موقع المجلس الدستوري التالي:

<http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/2017-04-19-13-18-52>

22- موقع المجلس الدستوري الجزائري، تحت عنوان الفقه الدستوري أين توجد جميع اجتهادات المجلس الدستوري من سنة 89 إلى غاية يومنا هذا، على الرابط التالي:

<http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/2017-03-26-08-50-21#>

23- دستور البرتغال الصادر سنة 1976 بتعديلاته لغاية سنة 2005، متوفر باللغة العربية بالصيغة الإلكترونية على الرابط التالي :

https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf?lang=ar

24-دستور جنوب إفريقيا الصادر عام 1996 شاملا لتعديلاته لغاية عام 2012 متوفر باللغة العربية بالصيغة الالكترونية على الرابط التالي:

https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012.pdf?lang=ar

25- عبد العزيز محمد السالمان، "الإغفال في القضاء الدستوري"، مقال منشور على الرابط التالي:

<https://www.f-law.net/law/threads/26009->

[%D8%B1%D9%82%D8%A7%D8%A8%D8%A9-](https://www.f-law.net/law/threads/26009-%D8%B1%D9%82%D8%A7%D8%A8%D8%A9-)

[%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%BA%D9%81%D8%A7%D9%84-](https://www.f-law.net/law/threads/26009-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%BA%D9%81%D8%A7%D9%84-)

[%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B6%D8%A7%D8%A1-](https://www.f-law.net/law/threads/26009-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B6%D8%A7%D8%A1-)

[%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%8A](https://www.f-law.net/law/threads/26009-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%8A)

26- الموقع الإلكتروني لجامعة قاصدي مرباح ورقلة الجزائر، التالي:

<https://dspace.univ->

[ouargla.dz/jspui/bitstream/123456789/2728/1/MOHAMED%20MOUNIR%20Hassani.pdf](https://dspace.univ-ouargla.dz/jspui/bitstream/123456789/2728/1/MOHAMED%20MOUNIR%20Hassani.pdf)

27-قرار المجلس الدستوري الفرنسي المؤرخ في 08 جوان 2012، متوفر على الرابط الإلكتروني التالي:

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/2012250QPC.htm>

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

A- Textes Juridiques

- 1- Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, disponible sur le site électronique du conseil constitutionnel français suivant :<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>
- 2- la constitution Française de 1946, version disponible sur le site internet du conseil constitutionnel Français : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>
- 3- la constitution Française de 1958, disponible sur le site internet du conseil constitutionnel Français, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution.pdf
- 4- code électoral Français, Version consolidée au 19 juin 2017, sur le site internet : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20170822>
- 5- LOI organique n°2009-1523 du 10 décembre 2009, relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, JORF n°0287 du 11 décembre 2009.

B- Décisions du conseil constitutionnel français

- 1- Décision du conseil constitutionnel Français n°85-197 du 23/8/1985.
- 2- Conseil constitutionnel, 127 DC, 19 et 20 janvier 1981, Sécurité et liberté.

- 3- Décision n° 80-127 DC - 20 janvier 1981 - Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.
- 4- Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985- Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.
- 5- Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.
- 6- Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, concernant la conformité du texte de la loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse.
- 7- Décision n° 62-18 L du 16 janvier, Nature juridique des dispositions de l'article 31 (alinéa 2) de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole.

C- Ouvrages

- 1- Bernard Gounay, **l'administration**, presses Universitaires de France, Paris, 1976.
- 2- Bachir Yelles Chaouche, **le conseil constitutionnel en Algérie, du contrôle à la créativité normative**, o.p.u, Alger, 1999.
- 3- Charles Eisseman, **la justice constitutionnelle et la Haute constitutionnelle d'Autriche**, LGD J,1928 ,rééducation Economica, France, 1986.
- 4- Douence (J.C), **recherche sur le pouvoir réglementaire de l'administration**, LGDJ Paris, 1968.
- 5- Dominique Turpin, **contentieux constitutionnel**, PUF, France, 1994.
- 6- Dominique Rousseau, **Droit du contentieux constitutionnel**, Montchrestien, Paris 4^{ème} éd, 1995.
- 7- David Dokhan, **les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs** bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 103, France, 2001.
- 8- El hadi Chalabi, **L'Algérie l'état de droit**, 1967-1988, Arcantère édition, Paris, 1^{ère} éd 1989.
- 9- François Lu chaire, **la protection constitutionnelle**, Economica, Paris, 1987.
- 10- -----, **la décision du 16 juillet 1971**, Annuaire international de la justice constitutionnelle Economica, France, tome VII, 1991.
- 11- Frank Moderne, **la déclaration de conformité sous réserve**, in FAVOREU Louis (éd.) Le Conseil constitutionnel et les partis politiques, Economica, PUAM, 1988.
- 12- Guillaume. Drago, **contentieux constitutionnelles et institutions politiques**, LGDJ Paris, 1972.
- 13- Guillaume Drago, **l'exécution des décisions du conseil constitutionnel, l'effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois**, préface Yves Gaudemet, Economica, Paris, presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, France, 1981.
- 14- Guillaume Drago, **contentieux constitutionnel Français**, P.U.F, Paris, 2^o éd, 2006.
- 15- Gérard Mairet, Jean Bodin, **Les six livres de la République(1583)**, Librairie Générale française, Paris, 1993.
- 16- Georges Burdeau, Francis Hamoun et Michel Tropper, **droit constitutionnel** Edition L.G.D.J, France, 2000.
- 17- Ivor Jennings, **the law and the constitution**, University of London press, London 1976.

- 18- Hans Kelsen, **théorie pure de droit**, traduction de Charles Eisenmann, Dalloz, Paris 1962.
- 19- Henry Roussillon, **le conseil constitutionnel**, Dalloz, Paris, 3^{ème} éd, 1996.
- 20- -----, **Le conseil constitutionnel**, Dalloz, Paris , 4^{ème} éd, 2001.
- 21- Jean Louis Debré, **les idées constitutionnelles du General de gaulle**, librairie Générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1974.
- 22- Jean Louis Debré, Jean Pierre Boivin, **la constitution de la Ve République**, PUF, Pris, 1975.
- 23- Jean RIVERO, **Le Conseil constitutionnel et les libertés**, Paris Economica et Presses Universitaires d'Aix-Marseille, coll. Droit public positif, 2^{ème} éd, 1987.
- 24- Jean Gicquel, **droit constitutionnel et institutions politiques**, Montchrestien, Paris, 14^{ème} éd, 1995.
- 25- Jean Marcon, **justice constitutionnelle et systèmes politiques**, presse universitaire de Grenoble, France 1997.
- 26- Louis Favoreu et Loïc Philip, **le domaine de la loi et le domaine du règlement** Economica, France, 1^{ère} éd, 1978.
- 27- Lavroff, **le système politique français de la V république**, Dalloz, Paris, 1975.
- 28- Louis Favoreu, **in dictionnaire**, sous la direction O.Duhamel et Y.Meny, PUF France, 1992.
- 29- Louis Favoreu et Loïc Philip, **les grandes décisions du conseil constitutionnel** Dalloz, Paris, 3^{ème} édition, 1995.
- 30- Michel Troper, **le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle**, Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmman, éditions Cujas, France, 1977.
- 31- M.tropper, **la séparation des pouvoirs dans l'histoire constitutionnelle Française**, L.G.D.J, Paris, 1980.
- 32- Marie Joelle Rador, **de l'état l'égal à l'état de droit**, Economica, Paris 1992.
- 33- Philippe Ardant, **Institution politiques et droit constitutionnel**, L.G.D.J, Paris, 8^{ème} éd, 1996.
- 34- Pierre Avril, Jean Gicquel, **droit parlementaire**, Montchrestien, Paris, 1ère éd, 1988.
- 35- -----, **droit parlementaire**, Montchrestien, 2^{ème} éd, Paris, 1996.
- 36- Thierry Renoux et Michel de villiers, **code constitutionnel**, lexis Nexis édition, France, 1^{ère} éd, 2005.

D- Thèses

- 1- Abdelkader Benhenni, **le constitutionnalisme et la pratique institutionnelle en Algérie**, thèse de doctorat, tome II, université de Paris VIII, 2003.
- 2- Aymann fathy Mohamed Mohamed, **le contrôle de constitutionnalité des lois en France et en Egypte**, Thèse pour l'obtention du doctorat en droit, Université de Bordeaux, France, 2015.
- 3- Christian Behrendt, le juge constitutionnel, **un législateur- cadre positif (une analyse comparative en droit Français, Belge et Allemand)**, Thèse de Doctorat, Droit, Panthéon-Sorbonne, L.G.D.J, Paris, France, 2006.

- 4- Gilles Toulemonde, **Le Déclin Du Parlement Sous La Ve République - Mythe Et Réalités-**, Thèse Pour Le Doctorat Nouveau Régime En Droit Public, Faculté Des Sciences Juridiques, Politiques Et Sociales, Université de Lille II Droit Et Sante, France, 1998.
- 5- Olivier Bonnefoy, **Les relations entre Parlement et Conseil Constitutionnel: les incidences de la question prioritaire de constitutionnalité sur l'activité normative du Parlement**, thèse de doctorat, droit, université de Bordeaux, France 2015.

E- Articles et colloques

- 1- Abdelmajid Djebbar, "le conseil constitutionnel et le pouvoir normatif à propos de l'avis du conseil constitutionnel du 10 Février 1998", revue Idara, volume 10 n°2, année 2000.
- 2- -----, "le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel", revue de l'école nationale de l'administration, Algérie, N°2-2000.
- 3- Bertrand Mathieu, "le conseil constitutionnel législateur positif, ou la question des interventions du juge constitutionnel français dans l'exercice de la fonction législative", revue internationale de droit comparé, vol 62, N° 02, France, 2010.
- 4- François Lu chaire, "les lois organiques devant le conseil constitutionnel" R.D.P, France, tome 108, 1993.
- 5- Jean Pierre Camby, " la loi organique dans la constitution de 1958 " R.D.P, France, N°04,1989.
- 6- Jean Louis Debré, "Contrôle de constitutionnalité : entre tradition et modernité" - Colloque « Séparation des Pouvoirs et justice constitutionnelle », conseil constitutionnel, France, le 6 mai 2014.
- 7- Louis Favoreu, "la décision de constitutionnalité", revue internationale de droit comparé, France, vol 38, n°2, 1986.
- 8- Laurent Depussay, "hiérarchie des normes et hiérarchie des pouvoirs", R.D.P France, N° 2, 2007.
- 9- M. GALAND, " La sanction de l'erreur manifeste du législateur devant le Conseil constitutionnel", Association française de droit constitutionnel, Intervention en VIIe Congrès français de droit constitutionnel, congrès de Paris du 25, 26 et 27 septembre 2008.
- 10- Pierre PASCALLON, "Le Conseil constitutionnel : un deuxième Parlement", *Revue Politique et Parlementaire*, France, septembre-octobre 1986.
- 11- TURPIN, Dominique, **Représentation et démocratie**, Droits, n° 6, France 1987.

F- Articles internet

- 1- Bachir Yelles Chaouche, "la technique des réserves dans la jurisprudence du conseil constitutionnel Algérien", VI journée maghrébines de droit constitutionnel, faculté de droit, Tunis, le 06/03/2018, p15. Version électronique disponible sur le site :<http://www.mediafire.com/file/e4ki8h2y6u439i1/La+justice+constitutionnelle.pdf>.

- 2- Fiche de synthèse n°29 : **Le Règlement de l'Assemblée nationale**, site de l'Assemblée nationale Française: <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/l-organisation-des-travaux-de-l-assemblee-nationale/le-reglement-de-l-assemblee-nationale>
- 3- History.com Editors, "**British Parliament**", disponible sur le site électronique <https://www.history.com/topics/british-history/british-parliament>
- 4- Jean Louis Debré, "**la jurisprudence du conseil constitutionnel relative au parlement**", séminaire du Gevipar, France, le 31 mai 2010, article disponible en ligne à l'adresse suivante :<http://blogs.sciences-po.fr/recherche-parlement/files/2010/06/Conseil-constitutionnel-et-Parlement-Gevipar-31-mai-2010pdf>.
- 5- "**l'omission législative dans la jurisprudence constitutionnelles européennes**" questionnaire pour la XIVE congrès de la conférence des cours constitutionnelles européennes, cour constitutionnelle république de Moldova, disponible sur le site internet suivant : http://www.confeconstco.org/reports/rep-xiv/report_Moldova_fr.pdf
- 6- Marc Guillaume, "**l'écriture des lois et la constitutionnalité**", colloque organisé par la commission des lois du sénat et l'association française de droit constitutionnel, sous le thème « l'écriture de la lois », France, le 12 juin 2014, disponible sur le site suivant : https://www.senat.fr/rap/ecriture_loi/ecriture_loi1.pdf
- 7- Philippe Blacher, "**le conseil constitutionnel en fait-il-trop**", pouvoirs 2003/2 distribution électronique Cairo info pour le seuil, article disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2003-2-page-17.htm>
- 8- Souad Ghaouti Malki, "**le conseil constitutionnel Algérien et les lois organiques** " VI journée maghrébines de droit constitutionnel, faculté de droit, Tunis le 06/03/2018. Version électronique disponible sur le site suivant :<http://www.mediafire.com/file/e4ki8h2y6u439i1/La+justice+constitutionnelle.pdf>
- 9- "Toupictionnaire", **le dictionnaire de politique**, disponible sur le site électronique suivant : <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Souverainete.htm>
- 10- Xavier Samuel, "**les réserves émises par le conseil constitutionnel**", exposé au cours de l'accueil des nouveaux membres de la cour de cassation au conseil constitutionnel, France, le 26-01-2007. Version électronique, disponible sur le site du conseil constitutionnel Français suivant : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/pdf/Conseil/reserves.pdf.

الفهرس

الآية الكريمة، الحديث الشريف وأثر

شكر و عرفان

إهداء

قائمة المختصرات

أ..... مقدمة

1..... الباب الأول: طبيعة العلاقة بين سيادة البرلمان والرقابة الدستورية

3..... الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأي سيادة البرلمان والرقابة الدستورية

3..... المبحث الأول: مدلول مبدأ سيادة البرلمان

4..... المطلب الأول: فكرة مبدأ سيادة البرلمان في الأنظمة المقارنة

4..... الفرع الأول: المقصود من مبدأ سيادة البرلمان

4..... أولاً: تعريف السيادة وأهم نظرياتها

12..... ثانياً: تعريف البرلمان

14..... ثالثاً: مبدأ سيادة البرلمان

18..... الفرع الثاني: تراجع مبدأ سيادة البرلمان في أغلب الأنظمة المقارنة

19..... أولاً: الظروف التاريخية والسياسية كمبرر لتراجع سيادة البرلمان

23..... ثانياً: المبررات القانونية والفنية لتراجع سيادة البرلمان

24..... المطلب الثاني: نظرة النظام السياسي الجزائري لفكرة سيادة البرلمان

25..... الفرع الأول: مبدأ سيادة البرلمان في ظل التوجه الاشتراكي

26..... أولاً: مبدأ سيادة البرلمان في ظل دستور سنة 1963

29..... ثانياً: مبدأ سيادة البرلمان في ظل دستور سنة 1976

34..... الفرع الثاني: مبدأ سيادة البرلمان في ظل الانفتاح على النظام الليبرالي

35..... أولاً: مبدأ سيادة البرلمان في ظل دستور سنة 1989

39..... ثانياً: مبدأ سيادة البرلمان في ظل دستور سنة 1996

45..... ثالثاً: مبدأ سيادة البرلمان في التعديل الدستوري لسنة 2016

| | |
|----------|--|
| 68..... | المبحث الثاني: مبدأ الرقابة الدستورية..... |
| 69..... | المطلب الأول: الرقابة على دستورية القوانين في القانون المقارن..... |
| 69..... | الفرع الأول: تبلور فكرة الرقابة الدستورية..... |
| 70..... | أولاً: فكرة الرقابة الدستورية وفق النظرية الكلسانية..... |
| 73..... | ثانياً: تبلور فكرة الرقابة الدستورية في فرنسا..... |
| 77..... | الفرع الثاني: أنواع الرقابة الدستورية..... |
| 78..... | أولاً: الرقابة القضائية..... |
| 83..... | ثانياً: الرقابة السياسية..... |
| 86..... | المطلب الثاني: فكرة الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر..... |
| 87..... | الفرع الأول: مرحلة ما قبل التعديل الدستوري لسنة 2016..... |
| 87..... | أولاً: الرقابة الدستورية في ظل دستور سنة 1963..... |
| 88..... | ثانياً: إهمال الرقابة الدستورية في دستور سنة 1976..... |
| 88..... | ثالثاً: الرقابة الدستورية في ظل دستور سنة 1989..... |
| 91..... | رابعاً: الرقابة الدستورية في ظل دستور سنة 1996..... |
| 93..... | الفرع الثاني: مرحلة التعديل الدستوري لسنة 2016..... |
| 94..... | أولاً: تشكيلة المجلس الدستوري..... |
| 95..... | ثانياً: حق تحريك الرقابة الدستورية..... |
| 95..... | ثالثاً: من حيث مجال الرقابة الدستورية..... |
| | الفصل الثاني: شمولية الرقابة الدستورية ومحدودية ضوابط الاستقلالية والحياد: أي سيادة للبرلمان؟ |
| 102..... | المبحث الأول: مدى تأثير اتساع مجال الرقابة الدستورية على سيادة البرلمان..... |
| 103..... | المطلب الأول: مدى أحقية المجلس الدستوري برقابة المجال السيادي للبرلمان..... |
| 104..... | الفرع الأول: الطبيعة القانونية للنظام الداخلي للبرلمان..... |
| 104..... | أولاً: تعريف النظام الداخلي للبرلمان..... |

- 108..... ثانيا: مكانة النظام الداخلي في الهرم القانوني للدولة
- 114..... الفرع الثاني: فكرة إخضاع النظام الداخلي للرقابة الدستورية
- 114..... أولا: فكرة إخضاع النظام الداخلي للبرلمان للرقابة الدستورية في الأنظمة المقارنة
- 122..... ثانيا: فكرة إخضاع النظام الداخلي للبرلمان للرقابة الدستورية في الجزائر
- 129..... المطلب الثاني: إخضاع جميع أنواع النصوص التشريعية للرقابة الدستورية
- 129..... الفرع الأول: رقابة أقل شدة للقوانين
- 129..... أولا: مدلول القوانين ورقابة الدستورية
- 133..... ثانيا: مآل إخضاع القوانين لرقابة الدستورية بعد التعديل الدستوري لسنة 2016
- 138..... الفرع الثاني: رقابة مطابقة صارمة للقوانين العضوية
- 138..... أولا: مدلول القوانين العضوية ورقابة المطابقة
- 141..... ثانيا: الغاية من إخضاع القانون العضوي لرقابة مطابقة صارمة
- المبحث الثاني: مدى تأثير محدودية ضوابط الرقابة الدستورية وضمانات حيادها على عمل البرلمان**
- 144.....
- 145..... المطلب الأول: مدى التزام المجلس الدستوري بضوابط الرقابة الدستورية
- 145..... الفرع الأول: رسم حدود الرقابة الدستورية بضوابط إجرائية قضائية
- 146..... أولا: ممارسة الرقابة الدستورية بإجراءات قضائية ضابطة محددة في النظام الداخلي
- 148..... ثانيا: ضبط إجراءات الرقابة الدستورية من خلال القانون العضوي رقم 16-18
- 149..... الفرع الثاني: رسم حدود الرقابة الدستورية بضوابط ذاتية من خلال اجتهادات المجلس
- 150..... أولا: جوهر اختصاص المجلس الدستوري قانوني لا سياسي
- 154..... ثانيا: اعتماد تقنية الخطأ الظاهر للمشرع كتخفيف لرقابة السلطة التقديرية
- 160..... المطلب الثاني: مدى كفاية الضمانات المتعلقة باستقلالية المجلس الدستوري
- 161..... الفرع الأول: الشروط والضمانات المدعمة لاستقلالية أعضاء المجلس الدستوري
- 161..... أولا: شروط العضوية في المجلس الدستوري
- 162..... ثانيا: الضمانات المدعمة لاستقلالية عضو المجلس الدستوري

- 164..... الفرع الثاني: استمرار تفوق السلطة التنفيذية في تشكيل وتنظيم المجلس الدستوري
- 165..... أولاً: استمرار هيمنة رئيس الجمهورية في تكوين بنية المجلس الدستوري
- 170..... ثانياً: عدم تجسيد الاستقلالية الإدارية والمالية للمجلس الدستوري
- 175..... خلاصة الباب الأول
- 177..... الباب الثاني: تأثير الرقابة الدستورية على سيادة البرلمان التشريعية: المظاهر والتقنيات...
 الفصل الأول: مظاهر تأثير الرقابة الدستورية على سيادة البرلمان التشريعية: الإخلال بالتوازن
 المؤسساتي للدولة.....
- 178.....
- 179..... المبحث الأول: مظاهر وآثار تضيق المجلس الدستوري لنطاق التشريع البرلماني.....
- المطلب الأول: مظاهر تأثير الرقابة الدستورية على سيادة البرلمان في إنتاج القانون.....
- 179.....
- الفرع الأول: تأكيد المجلس الدستوري على حصر مجال البرلمان دحضا للتأويلات الفقهية...
 أولاً: الآراء الفقهية حول مسألة الحصر الدستوري لمجال القانون.....
- 180.....
- ثانياً: اجتهادات المجلس الدستوري حول تأكيد مسألة الحصر الدستوري لمجال القانون.....
- 182.....
- الفرع الثاني: رقابة صارمة على عملية إنتاج المعايير التشريعية تأكيداً لتقنية الحصر.....
 أولاً: مظاهر حصر التشريع البرلماني من خلال رقابة المطابقة الصارمة.....
- 185.....
- ثانياً: مظاهر حصر التشريع البرلماني في مجال رقابة الدستورية المشددة.....
- 193.....
- المطلب الثاني: تأثير وظائف البرلمان على إثر التضيق على سيادته في إنتاج القانون.....
- 200.....
- الفرع الأول: تأثير الرقابة الدستورية على سيادة مجلس الأمة في إنتاج القانون.....
 وأثره على حق التعديل المقرر للمجلس الشعبي الوطني.....
- 201.....
- أولاً: تأكيد المجلس الدستوري على منع مجلس الأمة من حق المبادرة بالتشريع وحرمانه من تعديل
 النصوص.....
- 202.....
- ثانياً: منع كلا غرفتي البرلمان من تعديل النصوص القادمة إليها حسب الحالة تكريسا لرأي المجلس
 الدستوري السابق.....
- 209.....
- الفرع الثاني: التأثير على الوظيفة الرقابية من خلال التضيق على إنتاج قواعد تنظيمها.....
 أولاً: منع مجلس الأمة من إصدار لائحة تخرج الحكومة.....
- 213.....

- 215.....ثانيا: استبعاد اللجان الدائمة من ممارسة التحقيق البرلماني
- 221.....ثالثا: تأكيد المجلس الدستوري أن الرقابة البرلمانية تمارس على عمل الحكومة فقط
- 222.....رابعا: تقييد مجلس الأمة في اصدار لائحة بخصوص مخطط عمل الحكومة
- 223.....خامسا: تقييد إجراءات التصويت بالثقة لصالح الحكومة
- 225.....المبحث الثاني: إخلال المجلس الدستوري بالتوازن المؤسسي لفائدة السلطة التنفيذية**
- 226.....المطلب الأول: التأكيد على شراكة السلطة التنفيذية في انتاج القاعدة القانونية
- 226.....الفرع الأول: تأكيد المجلس الدستوري لدور الحكومة في المرحلة التحضيرية للتشريع
- 226.....أولا: رعاية المجلس الدستوري لتفوق الحكومة بالمبادرة التشريعية
- 233.....ثانيا: تأييد المجلس الدستوري لهيمنة الحكومة على ترتيب جدول الأعمال
- 235.....الفرع الثاني: تأكيد المجلس الدستوري لدور السلطة التنفيذية في مرحلة المناقشة والاصدار
- 235.....أولا: تأييد المجلس الدستوري لمساهمة الحكومة في مرحلة المناقشة والتصويت
- 237.....ثانيا: تأكيد المجلس الدستوري تأطير الحكومة لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان
- 238.....ثالثا: تأكيد المجلس الدستوري على عملية الاصدار لنفاذ القانون
- 241.....المطلب الثاني: حماية المجلس الدستوري لسلطة رئيس الجمهورية التشريعية
- 241.....الفرع الأول: الحماية الزائدة للأوامر الرئاسية
- 241.....أولا: منع المجلس الدستوري التضييق على التشريع بأوامر في الظروف العادية
- 244.....ثانيا: منع المجلس الدستوري التضييق على التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية
- 247.....الفرع الثاني: الحماية المفرطة من المجلس الدستوري للسلطة التنظيمية
- 248.....أولا: مدلول المعايير التنظيمية وحمايتها دستوريا
- 251.....ثانيا: حماية المجلس الدستوري للسلطة التنظيمية من خلال اجتهاداته المتعاقبة
- 254.....الفصل الثاني: توسيع مجال الرقابة الدستورية كمساهمة فعلية في التشريع**
- 255.....المبحث الأول: تأثير توسيع الكتلة الدستورية على سيادة البرلمان التشريعية**
- 256.....المطلب الأول: توسيع الكتلة الدستورية إلى المبادئ ذات القيمة الدستورية
- 256.....الفرع الأول: توسيع الكتلة الدستورية إلى ديباجة الدستور

- 257.....أولاً: القيمة القانونية لديباجة الدستور في الأنظمة المقارنة.
- 260.....ثانياً: موقف المجلس الدستوري الجزائري من ديباجة الدستور.
- 262.....الفرع الثاني: توسيع الكتلة الدستورية إلى المبادئ العامة للدستور.
- 264.....أولاً: نبذة عن مبدأ الفصل بين السلطات.
- 266.....ثانياً: استتباط المجلس الدستوري الجزائري لمبدأ الفصل بين السلطات وإقراره.
- 272.....المطلب الثاني: توسيع الكتلة الدستورية إلى المبادئ ذات القيمة تحت الدستورية.
- 273.....الفرع الأول: توسيع الكتلة الدستورية إلى المعاهدات والاتفاقات الدولية.
- 273.....أولاً: الاتجاه المساند لفكرة التوسيع المباشر للكتلة الدستورية إلى المعاهدات والاتفاقات الدولية...
- 276.....ثانياً: الاتجاه المساند لفكرة التوسيع غيرالمباشر للكتلة الدستورية عن طريق فكرة الرابط الدستوري
- 278.....الفرع الثاني: توسيع الكتلة الدستورية إلى النصوص التشريعية.
- 279.....أولاً: توسيع الكتلة الدستورية إلى القوانين العضوية.
- 282.....ثانياً: توسيع الكتلة الدستورية إلى القوانين.
- 291.....الفرع الثالث: توسيع الكتلة الدستورية إلى قرارات وآراء المجلس الدستوري.
- 291.....أولاً: مرحلة ما قبل التعديل الدستوري لسنة 2016.
- 294.....ثانياً: مرحلة ما بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.
- المبحث الثاني: التحفظات التفسيرية كآلية لحلول المجلس الدستوري في ممارسة الوظيفة التشريعية.**
- 296.....
- 297.....المطلب الأول: مضمون تقنية التحفظات التفسيرية.
- 298.....الفرع الأول: التحفظات البناءة Réserves constructives.
- 298.....أولاً: تعريف تقنية التحفظات البناءة.
- 299.....ثانياً: أمثلة عن تقنية التحفظات البناءة.
- 308.....الفرع الثاني: التحفظات التحييدية (les réserves neutralisantes).
- 308.....أولاً: تعريف تقنية التحفظات التحييدية.
- 309.....ثانياً: أمثلة عن تقنية التحفظات التحييدية.

| | |
|-----------|---|
| 318..... | الفرع الثالث: التحفظات التوجيهية أو الأمرة (Réserves directives ou injonctives) |
| 319..... | أولاً: تعريف تقنية التحفظات التوجيهية أو الأمرة |
| 320..... | ثانياً: أمثلة عن تقنية التحفظات التوجيهية |
| 324..... | المطلب الثاني: تأثير التحفظات التفسيرية على الوظيفة التشريعية للبرلمان |
| 324..... | الفرع الأول: التحفظات التفسيرية حماية للوظيفة التشريعية للبرلمان |
| 324..... | أولاً: التحفظات التفسيرية تعيد للبرلمان اختصاصاته التي أغفلها |
| 335..... | ثانياً: التحفظات التفسيرية ضمان الصياغة الجيدة للقانون |
| 341..... | الفرع الثاني: التحفظات التفسيرية منافسة صريحة لوظيفة البرلمان التشريعية |
| 342..... | أولاً: التحفظات التفسيرية حلول المجلس الدستوري في ممارسة العمل التشريعي |
| 349..... | ثانياً: مدى اكتساب التحفظات التفسيرية حجية الشيء المقضي به |
| 362 | خلاصة الباب الثاني |
| 364..... | خاتمة |
| 370..... | الملاحق |
| 374..... | قائمة المصادر والمراجع |
| 411..... | الفهرس |